I RAPPORTI TRA IL PARLAMENTO E IL GOVERNO DURANTE LA GUERRA

Mi rendo ragione che noi attraversiamo un momento nel quale la parola e il silenzio possono essere ugualmente criticati. Le incertezze della situazione si riflettono nella disparità dei giudizi circa l'opportunità delle discussioni. Ma l'esempio degli altri paesi in cui l'opinione pubblica non ammette di essere tenuta estranea a nessuno dei problemi dai quali dipende il loro avvenire (ben dice il Duguit che nelle grandi democrazie come la nostra nessuno in qualsiasi momento deve disinteressarsi delle grandi questioni di diritto pubblico) ed il danno che noi avemmo dal troppo prolungato silenzio nei primi due anni di guerra, mi inducono a trattare nel suo complesso un tema che finora in Italia, nei rispetti della presente guerra, per una parte non era mai stato trattato e per l'altra lo era stato soltanto in modo frammentario (1). Tale tema non è soltanto di attualità politica (prendendo tale parola nel suo significato più alto e più nobile), ma, dal punto di vista della dottrina, costituisce uno degli aspetti più interessanti dell'evoluzione del diritto pubblico durante la guerra. Esso è degno quindi di serio esame e di ampia discussione. Nel trattarlo, all'infuori della doverosa discrezione circa quanto potrebbe aver riflesso attuale nei rapporti internazionali, non devo

(1) Il tema era così enunciato nella mia interpellanza al Senato:

« Circa l'uso ed i limiti dei pieni poteri concessi al potere esecutivo per la guerra e circa i mezzi per assicurare una più regolare ed efficace esplicazione dell'azione parlamentare ».

Non è stata finora tra noi trattata a fondo la questione dei pieni poteri conferiti al potere esecutivo per la presente guerra. La questione delle Commissioni parlamentari di controllo è stata trattata sommariamente in articoli di giornali quotidiani ed in lettere indirizzate ai giornali stessi dai senatori Lucchini, Mazziotti e Valli e dai deputati Cañepa, Celesia e Luciani. Nella seduta della Camera dei deputati del 18 dicembre 1917 parlò a favore delle Commissioni parlamentari il deputato Sanarelli.

In Francia (oltre ad articoli di G. Jezé e J. Barthélemy che ricorderò in seguito), si occupa brevemente, ma con chiarezza, dell'argomento L. Duguit nella terza edizione del suo volumetto *Manuel de droit constitutionnel*, che è stata pubblicata in questi giorni. È annunciata anche come imminente la pubblicazione di un libro di J. Barthélemy che sarà intitolato: *Démocratie et politique étrangère*. Finalmente in questi giorni è stato pubblicato un opuscolo intitolato: *L'œuvre de guerre du Parlement*, par un républicain.

porre altro limite a quell'obiettiva franchezza che mi è abituale. E dico espressamente obiettiva, perchè, se mi sono proposto di dare occasione ad un movimento di idee, io, fin da quando concepii tale proponimento nella forma di una interpellanza al Senato, che per forza maggiore non mi fu dato di svolgere, ero risoluto a tenere rigorosamente tale tema all'infuori e al disopra delle schermaglie e dei variabili umori dei partiti e dei gruppi (1). L'ambiente di obiettività, di serenità, di misura che avrei trovato, come di consueto, nell'Alto Consesso di cui mi onoro di far parte, lo ritrovo ora nelle colonne di questa Rivista, la quale, fin dalle sue origini, (origini gloriose, dappoichè essa sorse all'inizio del nostro Risorgimento nazionale) è legata ad una tradizione di libera e dignitosa discussione. Dì più posso

(1) Naturalmente non mi lusingo di ottenere che gruppi e partiti discutano la mia tesi e la mia persona, all'infuori delle loro schermaglie e dei loro umori o dal punto di vista di possibili crisi ministeriali. A questo riguardo io non potrei che ripetere quanto ebbi già a dire in altra occasione al Senato « Il Comitato segreto ci libera anche dai commenti meschini di certi ambienti giornalistici o parlamentari i quali concepiscono in un solo modo gli uomini politici che sono al governo e quelli che sono fuori del governo, immaginando i primi come aggrappati disperatamente al portafoglio ed i secondi come intenti esclusivamente a toglierlo dalle mani dei primi. Non nego che possa esserci stato qualche uomo politico che, avendo retto un Ministero sia stato tratto a considerare il momentaneo possesso come un titolo di proprietà ed a considerare come usurpatori quelli che successivamente lo detengono, ma per i più questa concezione è affatto fantastica. Pertanto a me piace innanzi tutto rendere omaggio ai componenti l'attuale gabinetto, i quali restando al governo in momenti così difficili, direi quasi così tragici, danno prova di patriottica abnegazione, della quale dobbiamo loro esser grati qualunque sia il giudizio che noi portiamo dei loro atti.

« D'altronde se davvero ci fosse chi in questo momento desiderasse a cuor leggero assumere responsabilità di governo, per il solo fatto di desiderarlo, ne sarebbe indegno, poichè un simile desiderio dimostrerebbe una assoluta incoscienza delle terribili difficoltà e responsabilità della presente situazione ».

E chiuderò questa parentesi personale ricordando quanto dice in una recente pubblicazione (*Forty Years of it*) Brand Whitlock, il benemerito ministro degli Stati Uniti a Bruxelles al quale il Belgio riconoscente ha coniato una medaglia d'oro e il cui libro è stato tradotto in francese da M.me Carton de Wiart, moglie del guardasigilli belga, durante la sua prigionia in Germania:

« Da noi non è possibile far comprendere che un uomo politico possa non desiderare il potere. Sherman, il vecchio soldato, fece sorridere i suoi contemporanei quando dichiarò che avrebbe rifiutato la candidatura alla Presidenza degli Stati Uniti e che se eletto non avrebbe accettato. Tutti si chiesero che cosa egli volesse dire con ciò, e nessuno pensò che aveva voluto dire proprio e niente altro che quello che aveva detto ». E più oltre: « Dopo la mia quarta elezione (a sindaco di Toledo-Ohio) dichiarai pubblicamente che non intendevo accettare un'altra rielezione. I politicanti giudicarono tale dichiarazione un'astuzia e strizzarono gli occhi come per dire: A noi non ce la dà ad intendere! e perfino i miei amici, incapaci di pensare che un uomo politico potesse parlare senza reticenze o secondi fini, mi avvertirono che la mia dichiarazione mi avrebbe nociuto quando, come a loro parere non era dubbio, mi sarei di nuovo ripresentato agli elettori ».

A questo riguardo la mentalità dell'ambiente politico italiano non è diversa da quella degli altri paesi.

svolgere la mia tesi con maggiore ampiezza di quella che i limiti necessari di un discorso parlamentare avrebbero potuto consentirmi.

All'affermazione di una maggiore collaborazione del Parlamento col Governo è stata opposta una eccezione pregiudiziale. Come mai, si è detto, può pensarsi ad indebolire il Governo proprio nel momento in cui la gravità della situazione consiglia di rafforzarlo? Ma io non penso davvero ad indebolirlo; al contrario, io vorrei toglierlo da quell'isolamento dal Parlamento (isolamento reale malgrado i ripetuti voti di fiducia alla quasi unanimità) (1), che, di fronte al Paese, ha concentrato sul capo del Governo l'esclusiva responsabilità di tutti gli errori e di tutti gli insuccessi. Una più stretta collaborazione del Parlamento col Governo non potrebbe che accrescere a questo forza ed autorità, ed è naturale che proprio quando la situazione si è aggravata, sia apparsa più urgente la necessità che il Parlamento presti un più efficace concorso all'azione del Governo, vuoi associandosi ad essa con forme nuove, quali quelle delle speciali Commissioni parlamentari, vuoi, in ogni caso, richiedendo che gli vengano restituite quelle funzioni che lo Statuto gli assegna e delle quali il Parlamento stesso (solo tra tutti i Parlamenti del mondo), in un momento di slancio patriottico, si era spogliato volontariamente e completamente per un tempo indeterminato (2).

(1) Al nostro Parlamento che si è riunito quasi esclusivamente per udire le comunicazioni del Governo, fare su di esse una discussione generale e poi votare alla quasi unanimità la fiducia o sfiducia, potrebbe applicarsi l'appellativo dato in Francia al Parlamento dell'anno VIII da Boulay de la Meurthe, il quale disse che non era più un Parlamento ma un giurì legislativo.

Già in un suo articolo il deputato Bevione aveva opportunamente notato che da noi « le riprese parlamentari avvenendo a grande distanza l'una dall'altra concentrano in sè stesse la sola passione politica e si esauriscono in un voto. L'opera della Camera si riduce a confermare o negare la fiducia al Ministero. Troppo poco per tempi così grossi, così irti di problemi, di difficoltà e di pericoli d'ogni genere ».

(2) Ecco il testo della legge 22 maggio 1915:

« Il Governo del Re ha facoltà in caso di guerra e durante la guerra medesima di emanare disposizioni aventi valore di legge per quanto sia richiesto dalla difesa dello Stato, dalla tutela dell'ordine pubblico e da urgenti o straordinari bisogni dell'economia nazionale. Restano ferme le disposizioni di cui agli art. 243 e 251 del Codice penale per l'esercito.

Il Governo del Re ha la facoltà di ordinare le spese necessarie e di provvedere con mezzi straordinari ai bisogni del Tesoro.

Il Governo del Re è autorizzato a esercitare provvisoriamente in quanto non siano approvati per legge e non oltre il 31 dicembre 1915, i bilanci per le Amministrazioni dello Stato nell'esercizio 1915-1916 secondo gli stati di previsione dell'entrata e della spesa e i relativi disegni di legge con le susseguite modificazioni già proposte alla Camera dei deputati, nonchè a provvedere i mezzi straordinari per fronteggiare le eventuali deficienze di bilancio derivanti da aumento di spese o da diminuzione di entrate.

La presente legge andrà in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione ».

La Camera dei deputati l'approvò il 20 maggio con voti favorevoli 407 e contrari 74, ed il Senato l'approvò il 21 maggio all'unanimità con 281 voti.

I pieni poteri per la guerra.

In Inghilterra i poteri straordinari (1) del Governo per la guerra sono definiti dal *Defence of the Realm consolidation act* del 27 novembre 1914, il quale ha sostituito due atti precedenti del 28 agosto e del 17 settembre. I poteri del Governo sono strettamente limitati alla sicurezza pubblica e alla difesa nazionale. Infatti questo atto principalmente autorizza il Re in Consiglio ad emanare delle *Regulations* nell'interesse della pubblica sicurezza e della difesa del Regno per i seguenti oggetti: *a*) impedire a chicchessia di comunicare col nemico ed impedire che assista in qualsiasi modo il nemico; *b*) assicurare da qualsiasi pericolo l'esercito, la flotta, le vie di comunicazione e i porti; *c*) impedire la pubblicazione di notizie false o di notizie atte ad arrecar danno o a turbare i rapporti colle potenze straniere; *d*) assicurare la libera navigazione del naviglio nazionale. Come si vede, se i poteri sono illimitati, però *è limitata la materia*. La Camera dei Lordi sedendo giudizialmente ha deliberato che i regolamenti e le misure individuali prese in forza dei *Defence of Realm Acts* sono sottoposti al controllo dei tribunali.

Negli Stati Uniti d'America le facoltà speciali del potere esecutivo in tempo di guerra sono state lucidamente esposte ed illustrate nel discorso tenuto a Saratoga il 5 settembre 1917 da Carlo Hughes, antico giudice alla Corte suprema, che fu già candidato repubblicano contro Wilson nell'ultima elezione presidenziale. Egli dopo aver premesso che « quando gli Stati Uniti sono in guerra non sono in rivoluzione », e che « la Costituzione continua ad essere in pieno vigore », dimostra che il potere di fare la guerra che ha il Congresso implica il potere di far tutto ciò che contribuisce al successo della guerra stessa. Quindi il Congresso, come grande rappresentanza nazionale, non trova nella costituzione ostacoli di sorta alla sua azione legislativa. *E questa azione legislativa il Congresso non la delega nè può delegarla ad alcuno.* Ciò che il Congresso, in vista delle urgenti necessità della guerra, può delegare ed ha delegato al Presidente, come capo del potere esecutivo, « è l'autorità di riconoscere e determinare « gli stati di fatto ai quali le misure legislative potranno essere ap- « plicate », ed inoltre più specialmente « di prescrivere tutto ciò che « è necessario all'organizzazione dell'esercito e della marina ». Dunque il potere esecutivo non può far leggi, ma ha facoltà amplissime circa la loro applicazione e circa le disposizioni regolamentari ed ha poteri speciali per l'esercito e per la marina.

In Svizzera il Consiglio federale aveva ottenuto per difendere la neutralità pieni poteri simili a quelli che il Parlamento aveva

(1) Taluni hanno usato indifferentemente l'espressione *pieni poteri* e *poteri straordinari;* secondo vari autori più correttamente devono qualificarsi *poteri straordinari* le facoltà date al Governo di non attenersi alle norme delle leggi vigenti ma non di emanarne di nuove; la delega invece del potere legislativo sarebbe meglio qualificata coll'appellativo di *pieni poteri*.

Ad un altro ordine di provvedimenti di diritto pubblico straordinario appartengono le sospensioni di alcune delle garanzie delle leggi mediante proclamazione di stato d'assedio in occasione di sommosse o pubbliche calamità.

conferito al Governo italiano, e da principio, come il Governo italiano, esercitò una vera dittatura senza controllo. Ma presto sorsero voci di protesta in seno all'Assemblea federale e l'accordo si fece mediante l'organizzazione del controllo, coll'obbligo al Consiglio federale di presentare relazioni dettagliate ad ogni sessione e coll'esame accurato delle Commissioni parlamentari in concorso collo stesso Consiglio federale.

In Francia il 14 decembre 1916, dopo più che due anni dall'inizio della guerra, il Governo presentò alla Camera dei Deputati un progetto di legge di pieni poteri (1). Con questo si chiedeva la facoltà di prendere tutte le misure richieste dalla necessità della difesa nazionale. Nell'atto della presentazione il deputato Paul Poncet gridò. « Ma questa è l'organizzazione della dittatura! ». La Commissione parlamentare esaminò rapidamente il disegno di legge, lo respinse alla quasi unanimità (23 voti contro 2), ed il 29 decembre il deputato Viollette presentò alla Camera la relazione. In seguito alla ostilità quasi unanime della Commissione, il Governo non chiese l'iscrizione all'ordine del giorno del disegno di legge, che fu così definitivamente seppellito.

La Camera francese più volte ha manifestato la sua soddisfazione di aver provveduto efficacemente a tutte le esigenze della guerra senza spogliarsi delle sue attribuzioni costituzionali. Il presidente Deschanel, tra gli applausi generali, si rendeva recentemente interprete di questo pensiero colle seguenti parole: « Noi non abbiamo avuto bisogno di sconvolgere le nostre istituzioni e per noi sarà onore eterno aver fronteggiato la più grande catastrofe che mai ha visto il mondo senza toccare le nostre leggi fondamentali! ».

Nel 1890 Eugène Pierre, l'attuale segretario generale della presidenza della Camera dei deputati, pubblicava un opuscoletto di poche pagine intitolato: *Du pouvoir législatif en cas de guerre*. Merita un ricordo non tanto per quanto dice circa il tema che ne forma l'oggetto, quanto per le previsioni circa una possibile futura guerra, previsioni che fanno onore alla sua perspicacia. Egli infatti si esprimeva così: « La guerra futura non sarà probabilmente una semplice campagna. I popoli chiamati a parteciparvi si sono preparati troppo

(1) In Francia, come spiegherò in appresso, vi fu un breve periodo di dittatura ed esercizio di fatto di pieni poteri, dall'agosto al dicembre 1914, specialmente durante il trasferimento del governo a Bordeaux. Dopo tornato il governo a Parigi, al principio del 1915 il Parlamento tornò a riunirsi regolarmente e la dittatura ebbe fine. Certo per quel breve periodo la dittatura sembrerebbe potersi giustificare per forza maggiore, per necessità di fatto. Tuttavia anche quel breve periodo, è stato criticato da scrittori autorevoli come il Barthélemy, il quale in un suo articolo sul *Renforcement du pouvoir exécutif* pubblicato nella *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger* dice: « Il Governo si trovava proprio nella impossibilità di raggiungere i suoi fini per le vie regolari? È difficile ammetterlo. Senza dubbio i provvedimenti presi saranno stati buoni; ammettiamo anche che siano stati tutti necessari. Però era possibile prenderli d'accordo col Parlamento. Il Governo non riunisce il Parlamento e poi dichiara: — Il Parlamento non c'era e perciò ho dovuto legiferare mediante decreti. — In verità il Parlamento c'era. Bastava riunirlo ed esso avrebbe dato al Governo, senza indugio, tutti i provvedimenti necessari ».

seriamente perchè la loro sorte possa decidersi in poche battaglie; le conseguenze della disfatta sarebbero troppo disastrose perchè ciascuno non voglia sparare — nel senso letterale della parola — fino all'ultima cartuccia. La lotta quindi durerà. Le risorse preparate prima della guerra si esauriranno. Ci vorranno nuovi crediti, nuovi prestiti, nuove imposte, e forse, per la difesa dell'ordine interno, delle leve non previste dalla legge militare. Occorre perciò che durante la guerra la Francia sia munita di un potere legislativo che giorno per giorno dìa al potere esecutivo tutti i mezzi che le circostanze richiedono ».

Il Pierre, preoccupandosi eccessivamente del fatto che dei senatori e dei deputati si troverebbero sotto le armi, temeva che le assemblee, mancando molti dei loro membri, non potessero funzionare e sosteneva la necessità della delega. Non gli venne in mente neppure un istante che tale delega potesse esser fatta al potere esecutivo e propose che le due Camere delegassero il terzo dei loro componenti costituendoli in Commissioni permanenti legislative. L'idea del Pierre non fu raccolta ed io l'ho citata unicamente per porre in rilievo la sua assoluta ripugnanza a qualsiasi delega al potere esecutivo.

Riassumendo: l'estensione dei poteri presidenziali per la guerra agli Stati Uniti d'America e in Francia, ha carattere *regolamentare* e non *legislativo* (1). In Inghilterra e in Italia ha carattere legislativo, *limitato* nella prima, *illimitato* nella seconda.

Già in altri Parlamenti e nel nostro la presentazione di proposte di pieni poteri aveva dato luogo a due obiezioni d'ordine pregiudiziale.

La prima è che trattandosi di proposta che modifica la costituzione fondamentale del Regno non può essere deliberata dal Parlamento. Ma questa obiezione, se ha valore per gli Stati che il Dicey e il Bryce chiamano a *costituzioni rigide* come la Francia, dove la revisione della costituzione è prevista dalla costituzione stessa, la quale indica e disciplina il procedimento da seguire in tale eventualità, (riunione del Senato e della Camera dei Deputati in un Congresso a Versailles, come per l'elezione presidenziale) non ha valore negli Stati a costituzioni *flessibili* come l'Italia dove, quando vi sia accordo tra di loro, Camera, Senato e Sovrano possono sempre, nelle forme e colla procedura ordinaria delle leggi, derogare alle disposizioni statutarie. È questa la teoria inglese della evoluzione costituzionale che tra noi ebbe già autorevoli sostenitori in Cavour, Boncompagni, Pisanelli, Minghetti, Bonghi, Crispi, Zanardelli (2) e che

(1) Circa il carattere e l'estensione dei poteri regolamentari del Presidente della Repubblica durante la guerra, è interessante l'analisi che ne fa il Duguit nell'opera già citata. Egli distingue tra *regolamenti di necessità* fatti sotto la pressione di necessità urgenti e *atti di governo* che hanno carattere politico. Enumera poi i poteri straordinari dati dal Parlamento al Governo per la guerra e che sono limtaiti alle seguenti materie: Proroga di scadenze e sospensione di perenzioni e prescrizioni. Fissazione dei prezzi delle derrate nei luoghi d'importazione e fabbricazione. Fissazione dei noli del carbone e dei prezzi dei grani.

(2) Tra questi uomini insigni potrebbe essere annoverato anche Cesare Balbo. È vero che, nel 1848, egli dovette come ministro, per necessità politica del momento, aderire alla Costituente insieme alla legge d'unione del Pie-

contrasta alla teoria della convocazione di speciale Costituente che, proclamata dalla Camera subalpina del 1848, fu poi generalmente abbandonata ed oggi è propugnata dal solo partito repubblicano (1).

La seconda obiezione è che la prerogativa del Parlamento, non essendo un suo diritto, ma una funzione ad esso conferita nel pubblico interesse, esso non può spogliarsene volontariamente. Questa tesi è stata, specialmente in Francia, propugnata da eminenti professori e scrittori di diritto costituzionale. Ma io penso che la tesi giusta sia quella che l'on. Vittorio Emanuele Orlando ha riassunto in poche parole nel suo compendioso ma lucido e perspicuo volumetto, *Principî di diritto costituzionale*: « L'applicazione dei principî renderà agevole la risoluzione di talune questioni alquanto controverse. La prima è se il potere legislativo possa delegare ad altro potere, e in particolare all'esecutivo, l'esercizio delle sue funzioni e ciò a titolo eccezionale, e cioè o per un periodo transitorio o per una materia speciale. La pratica ne offre esempi parecchi, ma la giurisprudenza ha esitato a riconoscervi una base giuridica. Pare che il silenzio dello Statuto in fatto di delegazione, mentre invece dichiara espressamente che i *poteri* sono *distinti*, includa il diritto di una tale trasposizione. Il che astrattamente sarebbe vero, se non si tenesse presente la distinzione, che abbiamo fatto tra *contenuto* e *sanzione* di una legge, e come la vera portata dell'autorità legislativa consista nell'impartire la sanzione. Ora, chi ben guardi, nel caso della delegazione, si trasporta bensì la determinazione del contenuto delle disposizioni da emanare, ma la *sanzione* viene sempre data dall'autorità legislativa, la quale fa come un privato che consegni altrui una carta in bianco con la sua firma perchè la riempia con una obbligazione. Nulla osta dunque in diritto la possibilità di una delegazione; dal lato pratico poi, o di mera convenienza, diremo che in certi casi il riferire altrui la determinazione del contenuto legislativo può essere assai utile e forse necessario (sopratutto quando si tratti di si-

monte alle province sorelle, ma più tardi, scrivendo come storico, definì la Costituente un grave errore.

Invece Terenzio Mamiani considerava grave omissione quella dello Statuto Albertino che non aveva avvisato ai mezzi legali per eventuali indispensabili modificazioni o deroghe allo Statuto stesso.

(1) Nei paesi dove la Costituzione non prevede, come in Francia, la possibilità e le forme della sua revisione, o dove non esiste, come in America, il Tribunale federale che giudica la costituzionalità degli atti del Parlamento, l'onnipotenza parlamentare non ha limiti teorici ma ha limiti di fatto che ben ha indicato il Lampertico (*Lo Statuto e il Senato*): « L'onnipotenza parlamentare ha i suoi limiti nell'atto di unione ed in tutto ciò che costituisce oggetto dei plebisciti; li ha nei principi costituzionali espressi bensì nello Statuto, ma ancora più scritti nella coscienza nazionale ed in ogni manifestazione della vita pubblica; li ha nell' origine, nella necessità, nella *ratio* che precede all'atto e lo giustifica, con che l'atto dei poteri pubblici diviene non più che atto riconoscitivo; li ha nella necessità ed irrecusabilità dell'atto a tutti manifesta e sentita; li ha finalmente nella ponderazione, nella maturità, nel tempo dell'esame e studio che indipendentemente dal procedere speciale, occorrono prima che passi in atto ».

Per un elenco delle modificazioni dirette e indirette dello Statuto avvenute per via legislativa, vedi Arangio Ruiz, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, 1913.

stemare e coordinare le grandi codificazioni); in altri casi appare non lodevole come quando o per debolezza o per negligenza si lascia al Governo un pericoloso arbitrio di esercitare una coercizione qualsiasi pei cittadini ».

Quindi, dando all'espressione di V. E. Orlando, *periodo transitorio*, il suo vero e solo significato possibile, di *periodo brevissimo*, ed escludendo che possa avere la durata di tre anni quale è oramai in Italia quella dei pieni poteri, la delega di tutti i poteri legislativi senza eccezione non sarebbe costituzionale (1) poichè, come egli ha detto benissimo, la delega non può ammettersi che per una *materia speciale*. Ma volendo anche largheggiare ed ammettere la temporanea delega generale mentre il Parlamento non può riunirsi, non vi ha argomento serio che possa addursi per giustificare la delega generale quando il Parlamento può riunirsi e di fatto si riunisce. A torto è stato affermato che, a differenza della Francia e dell'Inghilterra, in Italia i precedenti avevano consacrato la tesi del conferimento dei pieni poteri al Governo in caso di guerra come canone di diritto pubblico, e che su per giù i termini della legge sui pieni poteri del 22 maggio 1915 corrispondono a quelli che il Governo richiese ed il Parlamento votò in tutte le nostre guerre contro l'Austria; in quella del 1848; in quella del 1849; in quella del 1859; in quella del 1866. Ciò è esatto fino ad un certo punto. Non deve dimenticarsi una circostanza capitale, e cioè che la guerra del 1848 durò 139 giorni, la guerra del 1849 durò 147 giorni, la guerra del 1859 durò 79 giorni e la guerra del 1866 durò 53 giorni. E si dimentica altresì che in tali condizioni il Parlamento, convocato per la dichiarazione di guerra e non dovendo riunirsi più se non dopo la guerra stessa, non potesse far altro che delegare al potere esecutivo i poteri legislativi che esso non era in grado di esercitare. Da ciò rampolla come conseguenza che il giorno in cui il Parlamento avesse avuto la possibilità di riunirsi regolarmente, tale delega in gran parte non avrebbe avuto più ragione di essere.

Questa è la tesi rigorosamente conforme ai nostri precedenti. Infatti nel 1849, 1859 e 1866 il Parlamento non si riunì durante la guerra. Si riunì invece nel 1848 e deliberò nel senso da me indi-

(1) Il Duguit nell'opera citata dice essere più che dubbia la costituzionalità della legge italiana sui pieni poteri.

Il Miceli (*Diritto costituzionale*, 1913, con riferimento ad un articolo *I pieni poteri*, nella *Riforma Sociale* del 1894) scriveva: « Un potere che delega le sue facoltà, è un potere che si annulla a vantaggio di un altro e turba così l'armonico equilibrio dei poteri nell'economia dello Stato, facendo in pari tempo sparire tutte quelle garanzie, che si erano riposte in quella divisione di funzioni e di organi, così formalmente proclamate. Il carattere incostituzionale di queste delegazioni rimane anche nel caso, che si ammette, essere la nostra Costituzione a tipo flessibile ».

Racioppi e Brunelli nel loro *Commento allo Statuto del Regno* (1909), pur non dando peso alla obiezione d'incompatibilità della delega legislativa, ne traggono argomento per far voti che non vi si ricorra con troppa frequenza e spensieratezza. Rilevano poi che, date le tendenze parlamentari, la Camera preferisce occuparsi più di controversie politiche che di lavori legislativi e quindi dall'uso della delega può facilmente trasmodarsi all'abuso ed a questo è necessario fare argine.

cato (1). Il 29 luglio 1848 i deputati Ferraris, Boncompagni e Galvagno presentarono una proposta di legge colla quale si dava facoltà al Re di fare mediante decreti reali tutti quegli atti governativi e legislativi necessari per la difesa della Patria e delle istituzioni. Immediatamente furono presentati due emendamenti: uno dei deputati Buffa, Lanza, Cornero e Barbaroux, ed un altro del deputato Sineo, tendenti a limitare i pieni poteri *al periodo di tre mesi, durante i quali doveva essere prorogato il Parlamento*. I proponenti sostennero che il Parlamento non poteva abdicare il suo potere legislativo se non nei limiti della stretta necessità e pel periodo della sua assenza. I pieni poteri furono approvati con voti favorevoli 95, contrari 3, astenuti 43.

Il 17 ottobre 1848, riunitasi nuovamente la Camera, il deputato Cadorna chiese al Governo se credesse ancora sussistenti gli effetti della legge dei pieni poteri e se fosse nella sua intenzione di farne uso per l'avvenire. Prese immediatamente la parola il ministro dell'Interno Pinelli e dichiarò che « essendosi riunito il Parlamento egli « credeva cessati gli effetti della legge dei pieni poteri ». Quindi soggiunse: « A noi non entrò mai in pensiero che siedendo di nuovo « il Parlamento potesse il potere esecutivo ritenere una particella « sola di quel potere che non gli compete per lo Statuto ». La Camera prese atto all'unanimità di questa dichiarazione.

Il 15 novembre 1848 la Camera approvava la seguente deliberazione: « La legge del 2 agosto p. p. la quale conferisce al Governo del « Re i poteri legislativi, ha cessato di avere qualunque effetto per l'av- « venire e ciò fin dal giorno 17 ottobre p. p. nel quale fu radunato il « Parlamento ».

La riunione dei poteri legislativo ed esecutivo nel Governo mentre il Parlamento siede è dunque cosa assolutamente inconcepibile. Un Parlamento privato interamente del potere legislativo è come un uomo privato dei suoi attributi virili. Esso appare come un'ombra senza corpo, come un trapassato che sopravvive a sè stesso, come l'immagine dantesca di Bertram dal Bormio che, decapitato, passeggia tenendo in mano la sua testa a guisa di lanterna.

Decreti luogotenenziali e decreti-legge.

La delega dei poteri legislativi per le necessità della guerra potrebbe giustificarsi, ed io non ho esitato a riconoscerlo, ma esclusivamente per le misure strettamente attinenti alla guerra. Invece sono ormai più di due anni e mezzo che il Governo legifera sulle materie più disparate ed estranee alla guerra. E così è pullulata la fitta selva

(1) La guerra del 1848 durò dal 23 marzo al 9 agosto. Fu aperto il Parlamento subalpino l'8 maggio e continuò fino al 2 agosto.

La guerra del 1849 durò dal 12 marzo al 6 agosto. Fu chiusa la Sessione il 29 marzo e il 30 sciolta la Camera che fu riaperta il 30 luglio.

La guerra del 1859 durò dal 23 aprile all'11 luglio. Furono conferiti i poteri straordinari nella seduta del 23 aprile, la sessione fu chiusa e poi sciolta la Camera nel gennaio 1860.

La guerra del 1866 durò dal 20 giugno al 12 agosto. Il Parlamento fu chiuso il 21 giugno e riaperto solo dopo la guerra il 15 dicembre 1866.

dei decreti luogotenenziali nella quale non è possibile inoltrarsi senza smarrire il senso giuridico (1).

Contrariamente al principio indiscusso che le leggi di eccezione vanno interpretate restrittivamente, si è data alla legge dei pieni poteri la più larga interpretazione possibile.

L'inconveniente si è verificato anche in proporzioni maggiori per i decreti emanati a Parlamento chiuso colla clausola della conversione in legge (2). Senza che nei singoli casi fosse affatto dimostrata l'urgenza che solo può giustificare il decreto-legge, si è legiferato sulle materie le più disparate che nulla avevano che fare colla guerra; la competenza e l'ordine delle giurisdizioni, le strade, le contabilità dello Stato, le acque pubbliche, il codice civile, le poste

(1) Il senatore De Blasiò, nell'importante discorso col quale il 5 gennaio scorso ha inaugurato il nuovo anno giudiziario della Corte di Cassazione di Roma, parlando del lavoro notevole per l'applicazione ed interpretazione di tanti decreti luogotenenziali e decreti-legge, dice che la Corte ha dovuto « applicare i nuovi provvedimenti, non d'altro avvalendosi che dell'acume dell'intelletto, poichè le questioni eran così nuove, che nessun altro ausilio poteva aversi da principî già assodati nella dottrina; nessun aiuto poteva trarsi da ricordi storici, da tradizioni giuridiche, dalla pratica e dalla giurisprudenza ».

(2) Il Duguit, nel libro già citato, ammette che il Governo possa emanare in circostanze eccezionalissime provvedimenti urgenti anche di carattere legislativo purchè si verifichino le seguenti condizioni: 1° che il Parlamento non possa o non voglia riunirsi; 2° che appena il Parlamento si riunisce siano sottoposti alla sua approvazione. La mancanza di una di queste due condizioni produce la nullità dei decreti-legge.

L'on. Codacci Pisanelli (*Scritti di diritto pubblico*, 1900), a proposito delle ordinanze d'urgenza dice che il Governo includendovi le clausole della conversione in legge riconosce di fare ciò che non potrebbe, e quindi quando la conversione in legge non avvenga l'atto eccedente i limiti dell'autorità governativa non può aver valore. Dopo aver constatato che i decreti-legge hanno un ostacolo nell'art. 6 dello Statuto ed una giustificazione nell'omissione in detto articolo della parola *giammai* contenuta nell'art. 13 della Carta del 1830 da cui fu trascritto, sostiene che le ordinanze d'urgenza non hanno alcun valore innanzi all'autorità giudiziaria finchè non siano convertite in legge e che questo è il mezzo per obbligare il Governo a presentarle per la conversione in legge anche quando il Parlamento non si curi di costringervelo. Racioppi e Brunelli (*Commento allo Statuto*, 1909) trattano ampiamente la questione dei decreti-legge dimostrandone l'incostituzionalità e sostenendo che il potere giudiziario deve rifiutarne l'esecuzione. Lo stesso aveva sostenuto Lessona (*La legalità delle norme e il potere giudiziario*, 1900). Già precedentemente l'on. Luigi Rossi in un notevole articolo (*Temi Veneta*, 1899), riferendosi all'opinione conforme di tre illustri funzionari — Bianchi, Bonasi e Saredo, — di tre illustri giureconsulti — Mancini, Gianturco e Gabba — e di tre illustri scrittori — Orlando, Palma e Maiorana, non aveva ritenuto in nessun caso legittimo l'apprezzamento del potere giudiziario sull'urgenza o sulla legittimità di un decreto legislativo, del quale volevano che l'autorità giudiziaria rifiutasse sempre l'applicazione. Il senatore Mortara (*Giurisprudenza penale*, 1899) ha sostenuto che i decreti-legge sono sempre incostituzionali ma che la loro efficacia è d'indole esclusivamente politica e quindi sfugge al sindacato giurisdizionale appartenente soltanto al Parlamento.

La Corte di Cassazione dopo aver oscillato nella sua giurisprudenza accettò la tesi Mortara nella sentenza del 20 febbraio 1900 relativa al famoso decreto-legge del 22 giugno 1899 che annullò, considerandolo non come un

e via dicendo (1). E ciò è tanto più grave quando si consideri che la clausola della conversione in legge costituisce un'assai scarsa garanzia. Per la conversione in legge non vi è termine; il momento per la presentazione dei decreti al Parlamento per la conversione in legge è rimesso al beneplacito del Governo (2). Infatti taluni decreti non furon mai presentati; non pochi furono presentati con ritardo tale da renderne illusorio l'esame. Al Parlamento poi convocato raramente è stata tolta, a cagione del brevissimo tempo in cui ha seduto, la materiale possibilità di tale esame. Solo 276 decreti

decreto ma come un *disegno di legge* caduto colla chiusura della sessione. La tesi Mortara è affermata nei considerando. Del decreto-legge del 1899 si è occupato anche il senatore Lucchini (*Rivista Penale*, 1899). — A me pare giusta la tesi media sostenuta nell'ultima pubblicazione che abbiamo in argomento, quella del Crosa (*La competenza regia nel diritto italiano*, 1916). Egli dice che la ratifica parlamentare costituisce un elemento necessario alla temporanea parificazione del decreto alla legge. Deve perciò avvenire una sosta nel giudizio infino a che non siasi provveduto dal Parlamento. Se alla chiusura della sessione susseguente all'emanazione del decreto non fosse avvenuta la ratifica parlamentare, il decreto stesso sarebbe decaduto, poichè sarebbe venuta a mancare una condizione assoluta della sua validità provvisoria.

(1) Ecco a titolo di esempio gli argomenti di alcuni decreti luogotenenziali e decreti-legge che non sembra vi fosse ragione di sottrarre alla preventiva approvazione del Parlamento: Decreti emessi in forza della legge dei poteri straordinari: Sospensioni di prescrizioni, termini e decadenze — Dilazioni di pagamenti — Modificazione alla legge comunale e provinciale e delle opere pie — Pagamento dei fitti — Giustizia penale — Industria degli alberghi — Deroghe alle leggi sul lavoro — Esecuzioni di contratti — Collegi giudiziari — Credito agrario — Privilegi di crediti — Pensioni di guerra — Assicurazioni — Contratti agrari — Mutui a comuni e provincie — Opere pie e manicomi — Società per azioni — Società commerciali — Mutui ipotecari — Capitolazioni al Marocco — Lavoro agricolo — Usi civici — Consiglio di Stato, ecc. ecc.

Decreti-legge emessi colla clausola della conversione: Strade comunali — Edifici pubblici — Cassa invalidi della marina mercantile — Abolizione del Consiglio dei telefoni — Modificazioni alla legge di contabilità — Successioni intestate — Derivazione d'acque pubbliche — Trattato di commercio col Guatemala — Demanio forestale — Ospedali di Roma — Credito navale — Istruzione industriale — Legge sui telefoni. Alcuni di questi decreti hanno carattere permanente e legiferano anche pel dopo-guerra.

Dei provvedimenti ai quali lo stato di guerra fu causa occasionale e che riformano in modo permanente la legislazione civile, ha fatto una analisi accurata ed interessante il senatore Garofalo inaugurando il 7 gennaio scorso, quale procuratore generale, l'anno giuridico della Corte di Cassazione di Torino.

Quanto ai decreti luogotenenziali e decreti-legge in materia fiscale essi si trovano riuniti in un elegante volumetto pubblicato dal Ministero delle Finanze.

(2) Nella discussione alla Camera dei deputati del 26-28 febbraio 1900 sul decreto Pelloux che l'on. Arcoleo definì singolarissimo, senza precedenti, senza analogie con altri e senza eredi, l'on. Luzzatti come conclusione del suo dotto discorso, nel quale, evocando l'autorità di Minghetti e Spaventa, dichiarò ritener sempre incostituzionali i decreti-legge, concluse colla proposta di nomina di una Commissione per disciplinare la materia. Ma lo stesso on. Sonnino, che, parlando in difesa del Ministero, sostenne non essere i decreti-legge *a priori* costituzionalmente e irreparabilmente invalidi, aggiunse che

furono presentati per la conversione in legge, e di questi non ne furono fino ad ora approvati che 61 (1).

Esaminando il testo della legge 22 maggio 1915 appare chiaro che essa non conferiva al Governo la facoltà di imporre tasse ed emettere prestiti a lunga scadenza. Quindi il primo decreto che impose nuove tasse ed il primo decreto che stabilì l'emissione di un nuovo prestito furono illegali. Ciò ha riconosciuto il Governo stesso, poichè ha successivamente provveduto a sanare l'illegalità e ad estendere la portata della legge, introducendo alcuni articoli all'uopo nei disegni di legge per l'esercizio provvisorio dei bilanci.

Infatti nel disegno di legge « Proroga dell'esercizio provvisorio per i bilanci 1915-16 » presentato il 2 decembre 1915, v'ha un articolo 3 così concepito:

« Avranno effetto per gli esercizi finanziàri 1915-16 e 1916-17 tutti « i provvedimenti tributari emanati in base alla legge 22 maggio 1915 « n. 671, coi decreti reali 15 settembre 1915, 12 ottobre 1915 n. 1510 « e 21 novembre 1915 n. 1643 ». Ed un articolo 4 che suona così: « È « convertito in legge il decreto 18 novembre 1915 n. 1625 riguardante « economie da introdursi nelle spese delle varie amministrazioni « dello Stato ».

Nei susseguenti disegni di legge per l'esercizio provvisorio si ripete l'inciso per estendere il tempo dei provvedimenti tributari già presi dal Governo ed inoltre è compreso il seguente inciso: « Il Go- « verno è autorizzato altresì a provvedere i mezzi straordinari per « fronteggiare ogni eventuale deficienza del bilancio ».

In Francia, quando chiese quei poteri che la Camera non volle concedergli, il Presidente del Consiglio per facilitarne l'approvazione fece una distinzione tra i decreti secondo che importassero o no aperture di crediti e dichiarò alla Camera quanto segue: « Agendo sotto la vostra autorità ed il vostro controllo noi ci impegniamo per tutti quei decreti che importano apertura di crediti (e non ho bisogno di farvi notare che ciò avverrebbe nella maggior parte dei casi) a presentare alla Camera entro otto giorni le domande di crediti ». Ed al Presidente della Commissione del bilancio il quale gli faceva osservare che le domande di credito sarebbero venute alla Camera quando la spesa era già impegnata, il Presidente del Consiglio replicava: « No, la Camera sarà sempre arbitra della decisione finale ».

però dovevano in ogni caso risultarne chiare due condizioni, e cioè *l'urgenza* e *l'immediata presentazione al Parlamento*. Ora, se fu possibile la difesa del decreto Pelloux che poteva ritenersi rispondere a quelle due condizioni, assolutamente impossibile è la difesa dei decreti-legge emanati durante la guerra senza che vi fosse l'urgenza e senza che si sia pensato a presentarli in tempo utile al Parlamento.

(1) Gaston Jezé in un suo articolo: *L'exécutif en temps de guerre*, pubblicato nella *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, così si esprime: « È un fatto rimarchevole che le Camere italiane non hanno manifestato il desiderio di sedere quasi in permanenza come in Francia e in Inghilterra. Il Parlamento italiano dopo la guerra si è riunito meno che in tempo di pace ».

A moltissimi decreti del nostro Governo la ragione dell'urgenza, che solo può giustificarli, manca assolutamente, talchè sembrano determinati piuttosto da una ragione di dubbio e di diffidenza verso il Parlamento, dalla preoccupazione che il Parlamento avrebbe deciso in modo diverso se fosse stato chiamato a deliberare.

Le prerogative finanziarie del Parlamento.

Ma dove l'offesa alle prerogative parlamentari è più grave e flagrante, malgrado come ho già detto sia stata posteriormente legalizzata nella forma, è nell'avere, mediante decreto, emesso prestiti a lunga scadenza ed imposto nuove tasse o aumentate le esistenti.

Nei paesi che furono culla dei Parlamenti, questi sorsero con le prerogative primordiali della competenza finanziaria, e della necessità del loro consenso per la riscossione delle imposte si valsero per conquistare le pubbliche libertà.

In Inghilterra fin da quando i *commoners* furono chiamati la prima volta da Edoardo I il 24 novembre 1282, scopo esclusivo della loro chiamata fu l'approvazione delle tasse ed il 12 ottobre 1297 nella *Confirmatio Chartarum* che completò la *Magna Charta* fu espressamente riconosciuto il diritto delle *communitates* di dare il loro consenso a tutte le imposizioni. Solo molto più tardi il Parlamento acquistò i poteri amministrativi e legislativi. In Francia furono gli imbarazzi finanziari che costrinsero Luigi XVI a convocare nel 1789 gli Stati Generali che dal 1614 non erano stati più chiamati a deliberare circa i pubblici negozi. Appena, mediante la riunione dei tre ordini, avvenne la costituzione dell'Assemblea nazionale, questa, come primo atto, dichiarò nulle tutte le imposte esistenti e proclamò il principio che nessuna imposta era legittima senza il consenso dato dalla Nazione a mezzo dei suoi rappresentanti, e deliberò di dare a questo principio forza retroattiva.

Nè devono dimenticarsi esempi nostrani come quello del Parlamento di Sicilia che nella facoltà gelosamente custodita di approvare i *donativi* imposti ai vari ceti sociali trovò il mezzo più efficace di sostenersi di fronte ai governi stranieri.

Togliendo al Parlamento le prerogative nelle materie finanziarie si toglie ad esso il suo carattere originale e fondamentale, la sua stessa ragione di esistere. Grave è poi la circostanza che alcuni decreti fiscali sono stati emanati proprio alla vigilia dell'apertura del Parlamento; ciò che dimostra la noncuranza di creare almeno quell'apparenza di *urgenza* che possono avere i decreti emanati quando il Parlamento è chiuso e molto tempo deve trascorrere prima che si riapra. Come ho già detto, i Parlamenti inglese e francese hanno dato ai loro governi poteri speciali ma determinati e limitati a poche materie attinenti alla guerra, ed in tutto ciò che non ha diretta relazione colla guerra hanno difeso gelosamente le loro prerogative. Ma più specialmente in materia finanziaria nessun governo ha mai pensato a chiedere loro una abdicazione che essi avrebbero fermamente ed unanimemente rifiutato. In Svizzera dove il Consiglio Federale ha avuto, per difendere la neutralità, poteri estesi quasi quanto quelli del Governo italiano, se ha creduto in

materia finanziaria di sospendere il diritto al *referendum* popolare, non ha mai pensato che potesse esimersi dal chiedere sempre il preventivo consenso dell'assemblea federale.

Non so se ci sia qualcuno disposto a sostenere la tesi del Romano (*Lo Stato moderno e la sua crisi* nella « Rivista di diritto pubblico » 1910) il quale ha avvertito che « accanto alle forme di responsabilità giuridica e politica del Governo, indipendentemente da esse e con maggiore efficacia pratica, si è sviluppata una specie di responsabilità sociale dei ministri, che facendo a meno del Parlamento, pone in diretto contatto popolo e Governo ». Ma non mi pare che possa dirsi che ciò si sia verificato durante la guerra, specialmente col nostro regime di censura (1).

Da un autorevole ministro dell' attuale gabinetto fu già lanciato in questa rivista, come titolo di un suo articolo, il grido: *Torniamo allo Statuto!* Ebbene tale grido dovrebbe essere ripetuto oggi, ma nel suo significato *vero*, e non già nel senso di voler trasformare il nostro regime rappresentativo di gabinetto in regime rappresentativo semplice, come parve fosse l'intenzione dell'autore di quella formula nell'articolo in cui la illustrò.

Data la poca premura del nostro Parlamento nel rivendicare le proprie prerogative, io rivolgo al Governo una viva esortazione: quella di prendere esso l'iniziativa di una migliore definizione e di una più razionale limitazione dei pieni poteri per la guerra. In modo speciale io mi rivolgo al Presidente del Consiglio e ai Ministri del Tesoro e delle Finanze. Essi non sono soltanto eletti ingegni, ma altresì spiriti equilibrati; e quindi non è possibile che abbiano a deliziarsi nell'acre voluttà dell'abuso del potere, la quale non è che un pervertimento dei sensi politici. Essi farebbero cosa degna se dichiarassero di volere d'ora in poi proporre alla preventiva approvazione del Parlamento tutte le misure legislative di carattere finanziario.

Il controllo delle spese di guerra.

E poichè sono in materia di finanza non posso a meno d'osservare che anche il metodo seguito per l'impiego del pubblico denaro non può dirsi irreprensibile.

In Inghilterra e in Francia il prolungarsi della guerra ha fatto sentire la necessità di aumentare il controllo delle spese. Il 17 luglio 1917 alla Camera dei Comuni il deputato Godfrey Collins pre-

(1) La questione della censura meriterebbe d'esser trattata a parte. La censura è indispensabile in tempo di guerra per impedire che si pubblichino notizie false o tali che compromettano l'ordine pubblico, la sicurezza dello Stato, le operazioni militari o possano comunque giovare al nemico. Essa però non dovrebbe mai dare all'opinione pubblica del proprio paese una idea inesatta degli avvenimenti nè tentare di sopprimere o ritardare la storia. Inoltre libero corso dovrebbe aver sempre la stampa dei paesi alleati. Non si comprende perchè qualche volta perfino il *Times* e il *Temps* siano trattenuti o ritardati. Ciò è avvenuto anche per le copie di detti giornali dirette al Senato e alla Camera dei deputati.

La questione della censura in Francia è largamente trattata dal Barthélemy, dal Jezé e dal Duguit già altrove citati.

sentò la seguente proposta firmata da 190 deputati: «La Camera è «d'avviso che in seguito al continuo aumento delle spese, delle tasse «e dei debiti debba procedersi alla nomina di un Comitato scelto nel «suo seno, dando ad esso facoltà di rivedere tutte le pubbliche spese, «interrogare Ministri e funzionari e riferire alla Camera stessa».

Il Cancelliere dello Scacchiere disse che egli non avrebbe mai pensato a contrastare il desiderio della Camera dei Comuni di rendersi esatto conto delle spese e propose di nominare un *Select Committee* con due scopi: 1° Come si potesse attuare e rendere permanente un maggior controllo del Parlamento; 2° Come questo controllo potesse coordinarsi con quello dei *Cabinet Committees* per invigilare i singoli dipartimenti, esaminare i metodi di spese e dare suggerimenti sia ai dipartimenti stessi, sia al Parlamento. Il Ministro conchiuse che bisognava fare qualche cosa per soddisfare non solo la Camera dei Comuni, ma anche il Paese, dimostrando che nella spesa si usava la maggiore cautela.

Il *Select Committee on National finance* fu eletto dalla Camera dei Comuni il 25 luglio 1917. Furono chiamati a farne parte 26 deputati di tutti i partiti. Il *Select Committee* si divise in sotto commissioni e sottopose ad accurato esame tutte le spese di guerra ripartite in quattro gruppi: Ministero della Guerra — Munizioni — Acquisti di grano — Altri servizi di guerra.

Dalle diligenti inchieste è risultato che somme rilevanti si sarebbero potute risparmiare senza che l'efficacia della condotta della guerra ne fosse diminuita. Nella seduta del 30 ottobre 1917 il Cancelliere dello Scacchiere ha ringraziato il Comitato per l'opera sua proficua ed assidua, ha riconosciuto gli inconvenienti rilevati ed ha promesso di tener conto di tutte le osservazioni fatte. Il Presidente del Comitato ha preso atto delle dichiarazioni del Ministro e lo ha invitato a presentare entro un breve termine una relazione speciale enumerando le osservazioni della Commissione ed i provvedimenti presi dal Governo.

In Francia la Camera, nella seduta del 17 dicembre 1915, dopo lunga ed animata discussione, approvava la seguente proposta: «La «Camera, prendendo atto delle dichiarazioni del Governo, delibera «di nominare una Commissione di 44 membri incaricata di esami«nare i contratti di qualunque natura conchiusi dallo Stato dal prin«cipio della guerra sino al termine delle ostilità e passa all'ordine «del giorno». A questa Commissione ed a quella delle economie furono perfino dati più tardi i poteri giudiziari d'inchiesta.

Da noi fu seguita la via diametralmente opposta e perfino fu completamente soppresso il sindacato del Consiglio di Stato sui contratti relativi alle considerevoli provviste occorrenti per l'esercito e per l'armata; e questa sospensione di una sana norma della legge di contabilità si applica indistintamente a tutti i casi, anche a quelli che non hanno carattere d'urgenza; mentre si può, ad ogni modo, osservare che l'opera del supremo Corpo amministrativo non sarebbe causa di ritardo perchè essa si esaurisce abitualmente, anche per i contratti di maggiore importanza, in soli pochi giorni. Alla revisione finanziaria del Consiglio di Stato quale altra fu sostituita per tutelare il pubblico interesse nelle molteplici provviste che importarono la spesa di tanti miliardi? Così per le spese di guerra fuori bilancio, che

oggidì raggiungeranno presso a poco la cifra di 85 miliardi (1), si comprende che nel primo anno della guerra non potessero essere incluse nel bilancio preventivo da presentarsi al Parlamento, poichè non era possibile alcuna previsione. Ma oggi, dopo due anni e mezzo di guerra, questa considerazione non ha più valore. Ciò si riconobbe in Francia, ciò noi dovremmo riconoscere.

La procedura parlamentare d'urgenza.

Ma, potrà obbiettarsi, come sarà mai possibile conciliare la necessità di provvedimenti rapidi e immediati quali li richiede la guerra colla lungaggine della procedura parlamentare?

Innanzi tutto deve, in omaggio alla verità, constatarsi che, quando il Governo lo ha richiesto, il Parlamento ha deliberato colla massima sollecitudine anche in cose gravi. Eppoi tale obiezione fu gia fatta in Francia quando furono rifiutati al Governo i pieni poteri richiesti e fu risoluta. La relazione Viollette già citata concludeva proponendo che il Governo si valesse della procedura d'estrema urgenza stabilita dal regolamento, la quale potendo essere deliberata sia su proposta del Governo, sia su proposta delle Commissioni, non ha affatto carattere eccezionale e date le necessità della guerra può essere applicata alla maggior parte dei casi.

Il 17 gennaio 1917 la Camera completava queste disposizioni con una nuova risoluzione circa la procedura speciale per i disegni di legge che interessano la difesa nazionale. Il Governo può far dichiarare d'urgenza qualunque proposta di legge entro le 24 ore dalla sua presentazione. La Commissione competente deve riferire entro cinque giorni al più tardi. L'iscrizione all'ordine del giorno ha luogo immediatamente ed il giorno seguente, anche se si tratti di giorno festivo, deve cominciare la discussione. Ogni altra discussione è sospesa fino all'approvazione del disegno di legge. Il termine di cinque giorni è un massimo facoltativo per la Commissione la quale, se crede, può anche riferire verbalmente nella seduta stessa e la Camera può deliberare la discussione immediata che avrà luogo due ore dopo la distribuzione o almeno l'affissione del disegno di legge. Nella discussione generale non possono parlare che i due relatori della maggioranza e della minoranza della Commisione ed il primo degli oratori iscritti contro il disegno di legge. Dopo questi tre discorsi il Presidente pronuncia la chiusura d'ufficio. Queste stesse norme si applicano alla discussione degli articoli. Negli emendamenti non possono parlare che il relatore della Commissione e uno dei firmatari. Gli oratori (tranne i Ministri e relatori della Commissione) non possono parlare più di un quarto d'ora. Il disegno di legge approvato può essere promulgato entro tre giorni.

In una relazione posteriore circa nuove proposte al riguardo del deputato Duclaux-Monteil, il relatore Lefas constatava che la riso-

(1) Sulle spese di guerra, l'entità dei disavanzi dei bilanci di guerra, l'aumento della consistenza dei debiti dello Stato e della circolazione e la situazione del Tesoro può utilmente consultarsi il forte discorso pronunciato dal senatore Wollemborg nella seduta del Senato del 31 dicembre 1917.

luzione del 17 gennaio aveva pienamente raggiunto il suo scopo: « Ciò che il Governo desiderava e che la Camera ha inteso concedergli, è il diritto di ottenere durante la guerra che il Parlamento deliberi rapidamente sulle leggi che il Governo stesso giudica essenziali alla difesa nazionale. Ora noi constatiamo che secondo la nuova procedura un disegno di legge presentato alla Camera il 23 gennaio e messo in discussione il 31 è stato votato il 3 febbraio malgrado più di cento emendamenti fossero stati presentati. Quindi dal punto di vista della celerità nella redazione della relazione, della iscrizione all'ordine del giorno, della sollecita discussione, e del voto definitivo il più rapido, la procedura d'urgenza ha prodotto gli effetti benefici che da essa si attendevano ».

Perchè non si potrebbe fare altrettanto in Italia?

Nè mi si muova appunto se ad ogni piè sospinto io cito, come continuerò a citare, l'esempio della Francia, poichè nessun esempio potrebbe essere più concludente. Infatti tutti riconoscono che lo sforzo militare di quella grande nazione è stato meraviglioso. Ora non solo questo sforzo non è stato in nessuna guisa ostacolato dall'esercizio da parte del Parlamento dei suoi legittimi poteri, ma al contrario l'impulso e l'ingerenza del Parlamento hanno grandemente giovato alla possente organizzazione di tutti i servizi di guerra.

Le Commissioni parlamentari in Francia.

Nel mio discorso al Senato del 14 novembre 1917, affermai l'utilità delle Commissioni parlamentari di controllo con una frase che riproduceva con qualche attenuazione il giudizio dell'attuale Presidente del Consiglio francese Clemenceau, il quale disse che le Commissioni parlamentari avevano salvato la Francia. Veramente questo non è un apprezzamento personale del solo Clemenceau, poichè io l'ho sentito manifestare da tutti i principali uomini politici che sono vanto del Parlamento francese. In nessuna questione mi è mai accaduto in Francia di sentir manifestare un giudizio così unanime da tutti i partiti. Come in Francia si addivenne alla nomina delle Commissioni lo dice in una sintesi chiara nell'ultimo suo libro, *Premières conséquences de la guerre*, Gustavo Le Bon, il noto indagatore della psicologia collettiva dei popoli e delle folle, qualche volta ardito nei suoi giudizi, sempre però interessante, originale ed acuto. Ecco come si esprime il Le Bon: « Durante i primi mesi della guerra, in assenza del Parlamento, il Governo divenne assoluto. Ciascun Ministro era sovrano nel suo dipartimento e imponeva a colpi di decreti e senza consultare nemmeno il Consiglio di Stato, tutta una nuova legislazione commerciale, industriale, civile, finanziaria e amministrativa. Le misure prese erano talmente affrettate che bisognava modificarle continuamente appena se ne constatavano gli inconvenienti. Il nuovo potere non subiva alcun controllo perchè le Camere non si riunivano ed una censura rigorosa impediva ai giornali di pubblicare ciò che poteva dispiacere al Governo.

Dapprima tutti i disordini risultanti dal potere autocratico furono accettati con rassegnazione come una necessità della difesa nazionale. Però finirono per accumularsi talmente, che il Governo au-

tocratico dovette evolvere e sottomettersi al controllo delle assemblee parlamentari che aveva cercato di evitare.

Il Parlamento non si contentò di una parte figurativa. A mezzo delle sue grandi Commissioni esercitò un'azione utilissima e mitigò l'autocrazia governativa. Le Commissioni parlamentari costituirono durante la guerra il solo stimolo del Governo. Grazie ad esse fu fatta la luce sulla negligenza di taluni uffici, sulla imperfezione di taluni servizi, sulla lentezza amministrativa dovuta all'assenza di responsabilità, dimostrando così che un regime parlamentare, per mediocre che esso sia, è il correttivo necessario di un regime autocratico, quali che siano le circostanze che possono averlo imposto ».

Il sistema francese delle Commissioni, quale già esisteva prima della guerra e quale è stato ampliato e integrato durante la guerra, costituisce un meccanismo alquanto complesso. Ancora non ne fu fatta una esposizione completa. È pertanto prezzo dell'opera che delle varie sue fasi io dia un cenno il più possibile sintetico.

Il 17 novembre 1902 la Camera dei Deputati deliberava un'aggiunta al regolamento che prendeva il numero di articolo 11-bis ed era così concepito: « Al principio di ciascuna legislatura la Camera « dei deputati si divide in sedici grandi Commissioni permanenti, « senza pregiudizio delle altre Commissioni speciali o permanenti « delle quali potrà deliberare la costituzione ». Il nuovo regolamento del gennaio 1915 ha portato a diciannove il numero delle Commissioni permanenti (1).

La Camera ha voluto che tutti i partiti fossero rappresentati nelle Commissioni permanenti. Perciò l'elezione ha luogo nel modo seguente: il numero dei componenti le Commissioni è ripartito tra i varî gruppi della Camera in proporzione del numero dei deputati iscritti ai gruppi medesimi. I deputati non iscritti ad alcun gruppo sono considerati come un gruppo indipendente al quale si riserva un numero di posti proporzionale come agli altri gruppi. Gli uffici di presidenza dei gruppi preparano le liste dei candidati di ciascun gruppo che vengono affisse per cinque giorni e se non vi è opposizione da parte di non meno di 50 deputati, diventano definitive. Queste disposizioni deliberate dall'assemblea il 1° luglio 1910 formavano l'articolo 11-*ter* del regolamento.

Sarebbe estraneo al mio compito soffermarmi sui poteri e sul funzionamento delle grandi Commissioni permanenti prima della guerra. Tutti i maggiori dettagli del resto si trovano riferiti con grande diligenza e precisione nel *Traité de droit politique électoral*

(1) Ecco l'elenco delle Commissioni permanenti:

1. Amministrazione generale dipartimentale e comunale — 2. Affari esteri, protettorati e colonie — 3. Agricoltura — 4. Esercito — 5. Assicurazioni e previdenza sociale — 6. Bilancio — 7. Commercio e industria — 8. Conti consuntivi e economie — 9. Dogane — 10. Istruzione e Belle Arti — 11. Igiene — 12. Legislazione civile e penale — 13. Legislazione fiscale — 14. Marina da guerra — 15. Marina mercantile — 16. Miniere — 17. Poste e telegrafi — 18. Lavoro — 19. Lavori pubblici, strade ferrate e vie di comunicazioni.

et parlementaire del segretario generale della presidenza della Camera francese Eugène Pierre.

Poteri poco dissimili da quelli delle grandi Commissioni francesi in tempo di pace hanno la nostra Giunta del Bilancio e le sottogiunte nelle quali si divide. Esse possono chiamare i ministri nel loro seno, formulare quesiti al Governo, chiedere documenti, fare indagini, interrogare funzionari e mettersi in rapporto diretto con la Corte dei Conti, come in una forma d'inchiesta perpetua, per esaminare e vagliare tutti i documenti riguardanti la pubblica cosa (1).

Scoppiata la guerra e separatosi il Parlamento francese dopo la sessione straordinaria dei primi giorni di agosto 1914, il potere esecutivo governò con poteri dittatoriali fino alla riunione costituzionale del Parlamento stesso nel secondo martedì del gennaio 1915. L'idea che in quel tempo dominava nella pubblica opinione sul fenomeno della guerra era che per condurla bastasse opporre al nemico gli eserciti preparati in tempo di pace, secondo le previsioni e cogli ordinamenti dei tempi ordinari: si credéva cioè la guerra una crisi violenta e acuta ma rapida.

Però presto si rivelarono l'insufficienza della preparazione fatta in tempo di pace, le necessità nuovissime di ogni ordine interno ed esterno. Inoltre la durata del conflitto reclamò provvedimenti molteplici, l'adozione dei quali implicava responsabilità gravissime, ed obbligò il Governo a rivolgersi al Parlamento. Fu allora che cominciarono le critiche all'azione ministeriale e militare e da varie parti fu affermata e reclamata la necessità del controllo parlamentare sull'azione governativa. Ma poichè insufficiente apparve un controllo plenario delle Camere come in tempo di pace, si delineò subito una concezione nuova sulla funzione del Parlamento in tempo di guerra, la concezione delle delegazioni a speciali commissioni.

Cooperarono ad intensificare questa tendenza fatti d'ordine diverso:

1. Il ricordo dei comitati della Convenzione (discorso di Albert Favre 8 luglio 1915);

2. La riesumazione di progetti formulati in tempo di pace. proposte Gauthier de Clagny, Argelié, Brincard ed altri dirette alla créazione per i periodi di guerra di un comitato legislativo per la difesa nazionale; idea di Pierre dell'opportunità di creare durante la guerra un Parlamento ridotto risultante d'una delegazione della Camera e d'una delegazione del Senato;

3. La tendenza di tutti gli organi costituzionali ad aumentare la propria competenza;

4. Il desiderio dei deputati e senatori non chiamati al servizio militare di prestare il proprio concorso personale diretto a quanto si riferisce alla guerra.

Troppo lungo sarebbe discorrere di tutte le proposte che furono presentate. Mi limiterò ad accennare a quelle approvate. Il 29 luglio 1915 i delegati di tutti i gruppi della Camera si riunivano ed approvavano la proposta di cui trascrivo la parte principale:

(1) Per le Commissioni della nostra Camera vedi MANCINI e GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano.*

« I delegati di tutti i gruppi della Camera affermano alla una-« nimità il diritto e il dovere del Parlamento di esercitare il proprio « controllo che è elemento essenziale della difesa nazionale. Invitano « il Governo ad assicurarne la regolarità permanente. Questo con-« trollo funzionerà a mezzo di commissioni le quali delegheranno « alcuni dei loro componenti per missioni temporanee e per scopi « determinati dalle commissioni stesse. Il Governo avrà il dovere di « secondare gli sforzi delle missioni e di assicurar loro il concorso « intero e sincero delle autorità civili e militari ».

Avendo il Governo accettato tale decisione con la sola riserva di essere esso l'intermediario necessario tra le commissioni e i funzionari, le grandi Commissioni istituite nel 1902 e specialmente quelle degli Affari Esteri, dell'esercito, della marina, delle economie che già esercitavano un controllo sull'azione del Governo, rivolgendo continui quesiti ai ministri e chiamandoli spesso nel loro seno per interrogarli, si misero all'opera con raddoppiato fervore. Il Viollette nella sua relazione riferisce che nei soli primi diciotto mesi in cui funzionò il controllo parlamentare (gennaio 1915-luglio 1916) le Commissioni tennero più di duemila sedute delle quali la maggior parte dedicate alla difesa nazionale.

Il 22 giugno 1916, dopo le riunioni in Comitato segreto, la Camera con enorme maggioranza (444 voti contro 80) approvò l'ordine del giorno Sibille così concepito: « La Camera, espressione della « sovranità nazionale, si dichiara risoluta, come è suo dovere, a dare « in stretta collaborazione col Governo un impulso sempre più vigo-« roso alla difesa del paese. Pur astenendosi strettamente d'inter-« venire nella concezione, direzione ed esecuzione delle operazioni « militari, essa intende vigilare perchè, in vista di tali operazioni, la « preparazione dei mezzi offensivi e difensivi, industriali e militari « sia spinta con una cura, una attività ed una previdenza corrispon-« dente all'eroismo degli eserciti della Repubblica. Constatando che « il Comitato segreto le ha consentito d'informarsi efficacemente « circa la condotta generale della guerra, si riserva di ricorrere se « sarà il caso alla stessa procedura. Essa intanto delibera di istituire « ed organizzare una delegazione diretta la quale col consenso del « Governo eserciterà il controllo effettivo sul posto di tutti i servizi « per la guerra ».

Finalmente il 17 luglio 1916 la Camera votava il seguente ordine del giorno del deputato Chaumet: « La Camera delega alle sue « grandi Commissioni i poteri necessari per esercitare il controllo « effettivo e sul posto nel quadro delle loro attribuzioni e nelle con-« dizioni previste dall'ordine del giorno del 22 giugno. Il Governo « è invitato ad assicurare ai delegati di controllo il libero e completo « esercizio del loro mandato e tutte le facoltà necessarie all'esecu-« zione del medesimo. I delegati rendono conto per iscritto di cia-« scuna delle loro missioni alle commissioni competenti che trasmet-« tono i loro rapporti al Governo e ne informano la Camera con « relazioni complessive almeno una volta ogni trimestre ».

Oltre le grandi Commissioni delle quali le citate deliberazioni estesero e definirono meglio i poteri, la Camera nominò altre due Commissioni speciali: quella della revisione dei contratti, della quale ho già fatto cenno precedentemente, e la Commissione gene-

rale di controllo, la quale aveva per mandato d'investigare le eventuali irregolarità e i possibili abusi in tutti i rami delle pubbliche amministrazioni (1).

Anche in Francia, come in Italia, ci furono da parte di alcuni ministri ingiustificate opposizioni alle Commissioni parlamentari. A costoro il giornale il *Temps* rivolgeva il seguente appello: « Ma è proprio così difficile fare sull'altare della patria il sacrificio di rancori e di pregiudizi? È proprio così difficile dimenticare un poco sè stessi e non credersi colpiti o diminuiti perchè si accetta il controllo degli eletti della Nazione? No davvero: è impossibile che vi sia chi abbia così meschine preoccupazioni! ». Quest'apostrofe del *Temps* è tanto più notevole in quanto quell'autorevole giornale si è mostrato sempre molto severo per gli eccessi del parlamentarismo.

Un altro autorevole giornale tutt'altro che tenero per l'attuale Parlamento francese e per i parlamentari, il *Journal des Débats*, che da principio si era mostrato poco favorevole alle commissioni, dovette, esaminandone l'opera, riconoscerne le benemerenze: « Il lavoro delle commissioni è stato quasi sempre coscienzioso e quasi sempre meritorio. Le Camere sono animate nel loro insieme da un immenso desiderio di fare il bene e sarebbe iniquo dire che il loro intervento non ha dato buoni risultati ». — Non vi è in Francia una sola voce discordante circa l'opera delle commissioni. Occorrerebbe un volume speciale se si volessero riunire tutte le testimonianze favorevoli. Riferirò alcune delle più salienti. Il deputato Viollette nella relazione già citata: « È solo in seguito all'intervento incessante del Parlamento che a poco a poco il Governo ha saputo adattarsi alle necessità della politica di guerra ».

Il Presidente del Consiglio Briand, il 18 febbraio 1916: « Le Camere dovevano avere una parte considerevole in questa guerra e mi piace affermare altamente che l'hanno tenuta con onore. Esse hanno reso mediante le loro discussioni e il lavoro delle loro Commissioni servizi reali, splendidi, alla causa della difesa nazionale e ne renderanno ancora ».

Il Presidente della Giunta del bilancio Klotz, il 18 luglio 1916: « Dopo questi risultati è impossibile continuare a dire che il Parlamento è un freno; il Parlamento nell'interesse della difesa nazionale è stato e continuerà ad essere un motore ».

Il Presidente della Camera Deschanel, il 12 gennaio 1917: « Nell'ora più critica voi avete concretato il programma delle armi

(1) La Commissione di controllo si compone di 44 membri eletti secondo le regole stabilite per l'elezione delle grandi Commissioni.

La Commissione si è costituita con un presidente, quattro vice-presidenti, quattro segretari, e si è divisa in quattro sezioni.

La Sezione prima ha per competenza le questioni riguardanti la guerra, la marina e gli affari esteri.

La Sezione seconda ha per competenza le questioni attinenti ai servizi di intendenza e vettovagliamento, del commercio e dell'agricoltura.

La Sezione terza ha per competenza le questioni attinenti ai trasporti, all'amministrazione generale e alle finanze.

La Sezione quarta ha per competenza quanto riguarda dal punto di vista di materiale e personale i paesi invasi.

e delle munizioni e vi siete adoperati perchè l'esercito avesse in tempo i mezzi che reclamava con impazienza. Ciò per ora il paese lo ignora poichè i lavori e le relazioni delle vostre Commissioni non saranno rese di pubblica ragione che più tardi. E dire che intanto ci sono quelli che ci rimproverano di occuparci troppo degli affari diplomatici e militari! Si vorrebbe condurre a fine presto la guerra. Ma quando voi proponete le misure che intensificandola l'abbrevierebbero, allora si biasimano le vostre iniziative! (*Applausi vivissimi e prolungati, tutti i deputati si levano in piedi acclamando il Presidente*). Ebbene per l'onore della Francia, noi abbiamo il dovere di opporci risolutamente a queste ingiuste confusioni, che fanno il giuoco del nemico» (*Nuovi applausi*). È così che la Camera francese reagiva contro coloro che volevano sopprimere ogni iniziativa, ogni discussione, ogni critica.

Il 18 settembre 1917 il Presidente del Consiglio Painlevé: «Le iniziative ed i continui sforzi del Parlamento hanno reso alla difesa nazionale servizi efficacissimi che solo l'avvenire metterà completamente in luce».

Il controllo della politica estera.

Una speciale attività hanno spiegato in Francia le Commissioni permanenti della Camera e del Senato per gli affari esteri. Esse furono tenute al corrente di tutti i negoziati e continuamente il Ministro degli Esteri fu chiamato nel loro seno a dare informazioni riservate. Fu l'intervento delle Commissioni parlamentari che fece cambiare indirizzo alla politica francese verso la Grecia.

E quanto alle altre nazioni si può dire che la Germania sia quella che abbia fatto il passo più ardito in materia di collaborazione del Parlamento nella politica estera. Infatti il Cancelliere Michaelis chiese al *Reichstag* ed al *Bundesrath* la nomina di una Commissione per preparare la risposta alla Nota del Papa (1). Quale collaborazione più diretta di Parlamento a Governo di quella della redazione di un così importante documento diplomatico? Della Commissione facevano parte sette delegati del *Bundesrath* e sette membri del *Reichstag* nominati dai cinque grandi partiti (due dal centro cattolico, due dai socialisti, ed uno rispettivamente dai conservatori, dai nazionali liberali e dai progressisti). La Commissione aveva la massima libertà d'azione e non era quindi soggetta alle restrizioni del

(1) Occupandomi soltanto delle istituzioni di controllo parlamentare create o ampliate per la guerra, non faccio menzione delle Commissioni permanenti del *Bundesrath*, tanto più che il *Bundesrath* non è un parlamento, ma una rappresentanza degli Stati confederati. Il *Bundesrath* si divide in otto commissioni speciali. Tra queste la più importante è quella degli affari esteri della quale la presidenza spetta alla Baviera, dalla quale è esclusa la Prussia, e nella quale siedono di diritto, oltre ad altri delegati, i rappresentanti della Sassonia e del Wurtemberg.

Pel Reichstag poi merita una menzione speciale il *Seniores Convent*, commissione extraparlamentare la quale non ha una veste legale, mentre di fatto esercita nella vita parlamentare una azione importantissima. Anche in questa tutti i partiti sono proporzionalmente rappresentati.

regolamento del *Reichstag*. Questo primo esperimento di diretta collaborazione nella politica estera tra il Governo, i rappresentanti degli Stati confederati ed il Parlamento è stato visto con ostilità dai pangermanisti e con diffidenza dai conservatori. È stato invece salutato con soddisfazione da tutti gli altri partiti nei quali è vivo il desiderio di una maggiore e più diretta partecipazione del Parlamento nella politica estera ed il convincimento che a tempi e contingenze nuove occorrono nuovi istituti (1).

Intanto la Commissione del bilancio rafforzata coll'intervento di tutti i capi partito del *Reichstag* (*Haupt Commission*) ha continuato ad occuparsi degli affari esteri ed ha partecipato alle trattative di pace colla Russia. La *Frankfurter Zeitung*, dopo aver lamentato che in passato la politica tedesca è stata condotta in modo da coalizzare contro la Germania tutto il mondo civile, ed aver notato a titolo di magra consolazione che la politica estera delle potenze dell'Intesa è stata anche più inabile della politica estera tedesca, plaude alla costituzione di una nuova *Unione popolare* la quale si propone come scopo una politica estera chiara, palese a tutti, condotta dal Governo insieme col popolo. Quindi soggiunge: « Alla riunione avvenuta al Grande Quartiere Generale seguì la conferenza con i capi di tutte le frazioni del Reichstag. Il Reichstag, senza distinzione di partiti, ha fatto comprendere di non voler essere posto, nella conclusione della pace, di fronte al fatto compiuto. Questo desiderio è stato, a suo tempo, riconosciuto giustificato dal Governo. Si è però notato che il numero dei componenti la Commissione speciale del Reichstag era troppo limitato e per questo è stato deciso di raddoppiarlo per comprendervi i rappresentanti di tutte le frazioni del Reichstag stesso. Intanto la Commissione speciale fu tenuta al corrente dell'andamento delle trattative di Brest Litowsk ».

È davvero strano che noi dobbiamo citare come esempio dell'intima collaborazione tra Governo e Parlamento uno Stato nemico, il quale si vanta per giunta di non praticare il sistema parlamentare.

(1) Come forma di estensione del controllo parlamentare in Germania va segnalata un'altra commissione straordinaria importante la quale deve prendere l'iniziativa di riforme costituzionali.

Preceduta da lungo appassionato dibattito della stampa quotidiana, da prima ostacolato dalla censura, poi lasciato libero, nella seduta del 29 marzo 1917 venne presentata dal partito socialista una mozione che domandava la presentazione di un progetto di legge per assicurare la cooperazione del Reichstag nella conclusione di alleanze, nelle dichiarazioni di guerra, nella conclusione della pace, per rendere possibili le dimissioni del Cancelliere quando il Reichstag le domanda, e per riconoscere il diritto elettorale a tutti gli elettori di ambo i sessi quando abbiano passato i 20 anni. In una seduta successiva venne ad aggiungersi a questa mozione un'altra presentata dal partito nazionale liberale il quale domandava la costituzione di una commissione speciale di 28 membri, incaricati di esaminare le riforme costituzionali da introdursi nell'Impero. Le due mozioni vennero fuse, e vennero approvate, assieme, dal Reichstag nella seduta del 30 marzo. Da questo voto è sorta la « Commissione della Costituzione », la quale attende tuttora al suo lavoro e che non è stata l'ultimo dei fattori che hanno provocato la caduta del vicecancelliere, dottor Helfferich.

I poteri riconosciuti per la politica estera alla Commissione del Reichstag germanico trovano riscontro per la loro estensione soltanto in quelli del Senato americano.

Negli Stati Uniti d'America la facoltà di dichiarare la guerra e di fare tutto ciò che è necessario alla guerra stessa spetta al Congresso; invece al Presidente insieme al Senato compete la facoltà di fare la pace e stipulare i trattati internazionali. Il Bryce, nella sua notissima e classica opera *The American Commonwealth*, dopo aver notato che in tutti i paesi la delimitazione delle rispettive competenze dei poteri legislativo ed esecutivo in ciò che concerne la politica estera è molto difficile, e che mentre da un lato la prontezza e la discrezione sono condizioni essenziali del successo diplomatico, dall'altro la pubblicità ed il controllo del Parlamento sono necessari per salvare i diritti dei popoli, fa notare che queste difficoltà sono risolute dal Comitato degli affari esteri del Senato, il quale si mantiene in costante contatto col potere esecutivo. Anzi la partecipazione quasi quotidiana del Comitato degli affari esteri del Senato nei negoziati internazionali spiana molte difficoltà, poichè permette al potere esecutivo di conoscere in anticipazione l'opinione dell'assemblea che deve ratificare i trattati, mentre in certo qual modo impegna l'assemblea stessa e dà modo al potere esecutivo, appoggiandosi all'opinione del Senato, di ritrarsi in tempo da un negoziato che non gli appaia vantaggioso. È vero che il Bryce constatando la diversità della situazione internazionale dell'America da quella dell'Inghilterra non osa consigliare alla sua patria l'adozione immediata del sistema americano, e si limita ad esprimere la fiducia che anche in Inghilterra verrà il giorno in cui si esaminerà l'opportunità di limitare l'onnipotenza del potere esecutivo in materia di politica estera. Però io farò notare che, quando egli scriveva, la politica estera degli Stati Uniti aveva per limiti il continente americano e l'estremo oriente asiatico, mentre oggi, dopo il loro intervento nella guerra europea, gli Stati Uniti sono entrati a piene vele nell'oceano della *Weltpolitik*.

In Inghilterra la collaborazione del Parlamento durante le guerre è una antica tradizione. Alla fine del secolo XVII nella grande guerra di coalizione europea guidata dall'Inghilterra contro la Francia, il Parlamento sedette con frequenza. La Camera dei Comuni si costituì in un grande comitato per la guerra (*grand committee of advice for the inquiry into the conduct of the war*). Tutte le questioni diplomatiche, politiche, militari, navali furono prese in esame, ed i risultati furono presentati al Re colla preghiera che egli tenesse conto dei voti dei rappresentanti della Nazione. Fatta la pace col trattato di Ryswick, il Re, il 5 luglio 1698, parlava dal trono al Parlamento riunito, e lo ringraziava per le grandi cose che aveva operato pel bene e per la dignità della nazione, e dopo avere enumerato gli importanti servizi che durante tre sessioni piene di avvenimenti (*eventful sessions*) aveva reso al paese, concludeva così: « Tali servizi daranno una fama imperitura a questo Parlamento e saranno oggetto di emulazione per i Parlamenti futuri ».

E nella guerra colle colonie americane, e nella guerra di coalizione contro la Francia tra la fine del secolo XVIII ed il principio del secolo XIX, dapprima contro la Convenzione, poi contro il Direttorio,

il Consolato e l'Impero, il Parlamento inglese discusse ampiamente della condotta diplomatica e militare della guerra e nella storica aula di Westminster risuonò spesso la parola eloquente di Fox, di Burke, di Pitt, di Canning, la più lucida pleiade di oratori che il mondo abbia mai udito. A Pitt inoltre si deve la prima affermazione recisa che la politica estera doveva essere trattata dall'intera nazione, affermazione che per suo suggerimento il Re ripetette nel discorso della Corona del 2 dicembre 1756. Fu in questa occasione che Pelham disse: «*Noi tutti combattiamo, noi tutti sopportiamo gli oneri ed i sacrifici della guerra; dunque tutti abbiamo diritto di sapere se la politica estera è condotta in modo conforme agli interessi della nazione*».

La Camera dei Comuni non ha Commissioni permanenti (salvo due, una per la riforma giudiziaria ed una pei lavori pubblici, l'agricoltura e il commercio); ma spesso essa stessa si costituisce in una grande commissione (*Committee of the whole House*). Però in Inghilterra se non ci sono le commissioni parlamentari, c'è un numero grandissimo di commissioni speciali composte di parlamentari e di tecnici e nominate dal Governo. Anzi se c'è una osservazione da fare è che il numero è veramente eccessivo. In una lista pubblicata dai *Board of trade* (*Intelligence department*) e che indica soltanto alcune delle commissioni nominate dal principio della guerra, ne sono enumerate 174. In un'altra «*list of certain Commissions and Committees set up to deal with public questions arising out of the war*» ne sono enumerate 267, avvertendo però che 31 hanno cessato di esistere. Troppe commissioni in Inghilterra, troppo poche da noi. E dire che in Italia i propugnatori delle Commissioni parlamentari si sarebbero contentati di sole quattro o cinque commissioni al massimo!

Ma poi in Inghilterra vi è l'attività dell'intero Parlamento. Nel triennio 1915-17 la Camera dei Comuni ha tenuto 423 sedute; la Camera italiana ne ha tenute solo 158 (1). Inoltre alla Camera dei Comuni, nel solo primo anno di guerra, sono state presentate ed hanno avuto risposta ben 2300 interrogazioni sulla guerra e sulla politica estera.

(1) Quale sia stata l'attività dei Parlamenti francese e inglese durante la guerra, di fronte a quella del Parlamento italiano si può a colpo d'occhio rilevare dalla seguente tabella:

Numero delle sedute parlamentari.

	Camera dei dep. italiana	Camera dei dep. francese	Camera dei Comuni
1915	45	95	129
1916	59	124	127
1917	54	152	167
Totale delle sedute	158	371	423

	Senato italiano	Senato francese	Camera dei Lordi
1915	21	62	94
1916	31	84	102
1917	41	81	108
Totale delle sedute	93	237	304

In Inghilterra come in tutti i paesi è viva la reazione contro il segreto e il mistero della politica estera (1). Il *Times* del 14 novembre 1917 dice che ci sono stati malintesi tra gli Alleati e l'Italia, perchè gli accordi stipulati dai Governi sono stati tenuti segreti e sono stati ignorati dai popoli. Nella seduta della Camera dei Comuni del 7 novembre il deputato Lambert, dopo avere affermato la necessità del sindacato parlamentare della politica estera a mezzo di una Commissione, concludeva che il Governo ne sarebbe uscito rafforzato perchè avrebbe riacquistata la fiducia del paese. Il deputato Gretton affermava che i ministri degli esteri erano quelli che avevano commesso i maggiori errori. Ed il visconte Bryce (già illustre prima col nome di James Bryce) in una allocuzione sulla guerra tenuta nel 1915 all'Accademia britannica, diceva: «La sproporzione tra le persone dei governanti e le conseguenze irreparabili che derivano dalla loro azione individuale diventano sempre più impressionanti e più tragiche. Un grande Stato in guerra rassomiglia ad una nave gigantesca costruita senza compartimenti stagni, in guisa che, se l'unico pilota si sbaglia, tutta la nave cola a picco».

E ritornando alla Francia, donde ho preso le mosse, rileverò che anche colà sono state numerose le manifestazioni in questo senso. Scelgo tra le tante quella dell'attuale Presidente della Repubblica Poincaré il quale, nel 1912, nella qualità di Presidente del Consiglio e di Ministro degli Affari Esteri, prendeva l'impegno di sottoporre nella più larga misura possibile la direzione della politica estera al sindacato delle due Camere ed al giudizio dell'opinione pubblica. Ma la formula più convincente e più precisa della necessità del sindacato parlamentare nella politica estera è quella di un valoroso giurista francese il quale recentemente ha detto: «*I destini di un paese non devono dipendere dal genio o dalla mediocrità di un sol uomo!*» (2).

Le Commissioni parlamentari in Italia.

Però l'idea delle Commissioni parlamentari speciali durante la guerra, se ha avuto ora in Francia così larga applicazione, non è colà che è sorta la prima volta. La paternità di questa idea spetta all'Italia. Il 30 luglio 1848 discutendosi al Senato il progetto di legge dei poteri straordinari, il senatore Nigra si espresse così: «Non tacerò con quanta soddisfazione siasi da me veduta creare dal Ministro

(1) Si veda al riguardo SIDNEY LOW, *The Foreign office autocracy*, nella *Fortnightly Review* (1912) e *The dangers of the secret diplomacy* nella *National Review* (1917).

(2) L'on. SCHANZER (*Il diritto di guerra e dei trattati*, 1891) nota che vi fu un tempo in cui si credeva alla necessità del segreto anche nella finanza e nell'amministrazione. Oggi su queste materie si è fatta piena luce ma si continuano a credere necessari i misteri della diplomazia. E questa colle sue tradizioni e i suoi peculiari interessi di classe contribuisce a mantenere tale credenza e a corroborarla. Quindi egli confuta gli argomenti che si adducono contro la diretta ingerenza delle Camere nella politica estera e nel diritto di guerra e di trattati, e conclude che si deve tendere verso un più ampio riconoscimento del diritto parlamentare e popolare.

della Guerra una commissione consultiva per gli affari del suo importante dicastero. Io desidererei che anche gli altri Ministri lo seguissero, quando lo suggerisce la gravità dei casi, e son certo che una tale misura può essere di efficace concorso alle persone chiamate alla direzione degli affari. Signori, io sono tra quelli che guardano come somma qualità di uomo di Stato il sapersi circondare di buoni consiglieri ».

L'idea di Nigra fu ripresa in Italia dopo 67 anni. Nel giugno 1916 una Commissione di senatori e deputati si recò dal Presidente del Consiglio chiedendo insistentemente le commissioni parlamentari e fu anche per non averle accettate che il ministero Salandra cadde. Sembrava pertanto che secondo le rette norme costituzionali la crisi dovesse risolversi colla istituzione delle Commissioni. Ma coloro cui spiacevano corsero ai ripari ed immaginarono un succedaneo: il ministero nazionale. Ora sarebbe stato naturalissimo che, dopo che il ministero nazionale, per ragioni indipendenti dal valore dei suoi componenti e dal patriottismo del suo illustre capo (1), non riuscì nel suo còmpito e dovette ritirarsi innanzi ad un voto della Camera, si fosse fatto ritorno a quelle commissioni parlamentari che il ministero nazionale aveva preteso di sostituire. Invece il Governo si è dichiarato ad esse riluttante. Deve considerarsi tale riluttanza come irriducibile? Io non lo credo e penso che il pensiero governativo circa le commissioni parlamentari possa passare attraverso la stessa evoluzione del suo pensiero circa il comitato segreto.

Le sedute segrete furono proposte alla Camera la prima volta il 6 dicembre 1916 mediante una mozione firmata da 46 deputati. Il Governo la combattè apertamente, ne chiese il ritiro, ed i proponenti non insistettero. Nel giugno 1917 le sedute segrete furono proposte e deliberate prima dal Senato e poi dalla Camera. Il Governo non fece più opposizione ad esse come aveva fatto sei mesi prima. Però dichiarò che le riteneva inutili, e quindi in esse avrebbe puramente e semplicemente ripetuto le dichiarazioni già fatte in seduta pubblica senza aggiungere nulla. Insomma allora il Comitato segreto fu considerato come un innocente trastullo di un Parlamento disoccupato. Ma il tempo e gli avvenimenti fecero maturare più savi consigli; e quando l'on. Orlando si presentò al Parlamento col suo nuovo gabinetto chiese egli stesso la riunione del comitato segreto nel quale dichiarò che avrebbe comunicato tutto quello che avrebbe potuto e che non poteva essere palesato in seduta pubblica (2).

La proposta istituzione di Commissioni parlamentari in Italia ha suscitato gli scrupoli spiegabili dei custodi dei sani principî del diritto costituzionale, tra i quali, per altezza d'ingegno e per corredo di dottrina, occupa un posto eminente il Presidente del Consiglio. Ma bisogna tener presente che nessuno tra noi ha escogitato le Commissioni parlamentari speciali d'informazione e controllo come un

(1) Paolo Boselli fu già all' Università di Roma mio venerato maestro, ed io ho sempre continuato a considerarlo come tale.

(2) Il Parlamento italiano si è riunito in Comitato segreto tre volte nel 1848, cinque volte nel 1849, una volta nel 1851, due volte nel 1852, tre volte nel 1863 ed una volta nel 1866. Durante 51 anni, dal 1866 ad oggi non vi erano state riunioni del Parlamento in Comitato segreto.

istituto permanente che debba funzionare anche in tempi normali. Non si tratta altro che di un espediente temporaneo per fronteggiare una situazione straordinaria; espediente, al quale nessuno avrebbe pensato, se la troppo prolungata lentezza e fiacchezza dell'azione del Governo in passato non avesse reso necessario ricorrere a rimedi energici ed eccezionali. Quindi qualunque dissertazione dottrinale di diritto costituzionale sulla divisione dei poteri legislativo ed esecutivo, sarebbe un inutile sfoggio di sapienza che nulla conferirebbe alla risoluzione della questione nei termini in cui oggi è posta. Quindi non è il caso di parlare di eresia costituzionale e di confusione di poteri e di responsabilità.

Innanzi tutto abbiamo già veduto come le Commissioni parlamentari in Francia hanno funzionato egregiamente senza che si sia verificata nessuna confusione di poteri o di responsabilità. E se anche nella pratica qualche inconveniente si è verificato, che vuol dir ciò? Ben, nella seduta della Camera del 18 luglio 1916, poteva esclamare il deputato Jacques Piou: « Può essere che le Commissioni siano state più preoccupate del loro dovere patriottico che degli scrupoli costituzionali. La storia dirà che le loro iniziative non hanno nociuto alla causa nazionale. Il Governo ha avuto la saviezza di non opporsi ad esse ed anzi di secondarle con buona grazia ». Ad ogni modo quale eresia più scandalosa, quale maggiore offesa al canone costituzionale della divisione dei poteri, quale ferita più profonda a quei principî che tutti abbiamo appreso sui banchi della scuola prima di praticarli in Parlamento, della riunione nel Governo del potere esecutivo e del potere legislativo secondo l'applicazione che ha avuto la legge del 22 maggio 1915? Non può chi è disposto a giustificarla insorgere contro le Commissioni, e a chi mi dicesse che quella legge è uno strumento di guerra io risponderei che tale io considero l'istituzione delle Commissioni parlamentari (1).

(1) Così l'hanno considerata tutti quelli che da noi l'hanno propugnata. Così l'hanno considerata parlamentari autorevolissimi che nelle loro conversazioni con i colleghi non hanno dissimulato il loro favore per tale istituzione quali gli on. Barzilai, Boselli, Credaro, Luzzatti e Pantano. Così nei loro scritti e discorsi l'hanno considerata gli on. Canepa, Mazziotti e Sanarelli.

L'on. Canepa così si esprimeva: « Si tratta di un espediente in tempo di guerra per organizzare a fine utile ciò che oggi caoticamente già esiste e si fa malamente e vanamente ».

L'on. Mazziotti scriveva: « Il còmpito del Parlamento non deve restringersi in tempo di guerra a consentire l'esercizio provvisorio del bilancio, a votare crediti al governo, a manifestazioni patriottiche. Ciò non deve durare e l'unico modo di provvedere per l'avvenire al dovere nostro, poichè altro non si indica e forse non sussiste, è quello delle Commissioni ».

E l'on. Sanarelli nel suo ultimo discorso alla Camera diceva: « È anzi, in tempo di guerra, e sopratutto in tempo di guerra, che il controllo parlamentare deve esercitarsi. E nel momento in cui la Nazione tutta intera si erige compatta, con magnifico consenso di anima e di volontà, contro il nemico invasore; nel momento in cui gli italiani tutti, a qualunque classe appartengono, sono disposti a far sacrificio dei loro interessi, dei loro beni, della loro stessa vita, non deve essere consentita nessuna imperfetta o difettosa utilizzazione di uomini e di mezzi, di forze e di energie nazionali.

« È perciò necessario che un controllo vigoroso e permanente eviti, sia pure a pochissimi, di rimanere impari al mirabile esempio di abnegazione e di sacrificio che sta offrendo, con generosità insuperabile, il popolo italiano ».

Che l'idea delle Commissioni parlamentari sia da noi sorta come un espediente temporaneo lo dimostra il fatto che, durante il primo anno di guerra, malgrado l'esempio della Francia, nessuno ci aveva pensato. Ci si è pensato quando sono apparsi con grande evidenza i danni della dittatura governativa e dell'insufficiente azione parlamentare.

Per ciò che riguarda l'azione parlamentare ho già detto come il Parlamento privato del suo potere legislativo, non chiamato più a discutere i bilanci, si è riunito quasi esclusivamente per pronunciarsi sulla fiducia o sfiducia nel Gabinetto o per sedute di parata, per quelle sedute che uno scrittore francese ha chiamato con frase espressiva *séances de draperie*.

E quanto al Governo esso, per molto tempo, è stato verso il Parlamento parsimonioso d'informazioni e prodigo di rettorica. Intendiamoci bene, parlando di rettorica è lontano da me il pensiero di deridere le manifestazioni patriottiche. Io ammiro e plaudo al patriottismo ardente e non penso in alcun modo a menomarne le manifestazioni; quello che io intendo criticare è l'artificiosa diversione patriottica. Tuttavia, come io ebbi a dire altra volta, anche le manifestazioni del patriottismo fervido e sincero, per conservare tutto il fascino e tutto il prestigio, devono essere riservate alle solenni occasioni. Teniamo presente per l'avvenire la frase ammonitrice di Lamartine: « Il patriottismo di un grande popolo è qualche cosa di delicato, e non deve essere sciupato toccandolo inconsideratamente tutti i giorni ».

Ho già detto che il Governo inglese, per la guerra, spontaneamente ha fatto appello nella più larga misura possibile alla collaborazione dei più insigni parlamentari, e ciò senza tener conto nè di opinioni politiche, nè di bizze personali. Più di cento membri del Parlamento collaborano all'andamento dei principali servizi. In Italia invece si sono visti dei ministri i quali, invece di consultare i parlamentari più eminenti e di valersi del loro utilissimo concorso, si sono asserragliati nei loro ministeri come in fortezze inaccessibili insieme alle loro burocrazie (1). A costoro un membro auto-

(1) La guerra ha accresciuto dappertutto il potere reale delle burocrazie attraverso l'apparente onnipotenza dei ministri. E questa è una ragione di più pel controllo parlamentare. GASTON JEZÉ, nel suo articolo che ho già citato in una precedente nota, ha scritto così: « Il timore dell'invadenza della burocrazia non è chimerico ed anzi il controllo su di essa è più necessario in tempo di guerra che in tempo di pace, poichè la guerra è addotta come scusa delle negligenze e degli errori più evidenti. Ora è impossibile chiudere gli occhi sugli abusi e menar per buona la risposta di prammatica: Ma che volete farci, è la guerra! ».

L'on. SANARELLI nel suo discorso alla Camera ha detto: « L'istituto delle Commissioni parlamentari consentirebbe probabilmente anche questo notevolissimo risultato: servirebbe cioè a frenare, a rettificare, a incanalare la corrente torrenziale dell'imperialismo burocratico che semina molti danni insieme ai suoi innegabili benefici, specialmente in tempo di guerra ».

Ma, intendiamoci bene, io non intendo già seguire il vezzo di dir male della burocrazia come durante un certo tempo nelle commedie si doveva dir male delle suocere e dei portieri. Conosco i meriti della burocrazia, ne apprezzo i servigi, ma non ne desidero l'onnipotenza. Io ebbi già occasione di

revole del governo attuale, l'on. Nitti, nel suo brillante discorso alla Camera del 20 ottobre 1917, rivolgendosi al banco ministeriale, che non aveva ancora occupato, ma verso il quale già volgeva i passi, aveva parlato così: « In questa grande ora la politica non può essere una concezione solitaria. Nessuno può fare da sè. Io non oso dar consigli, ma vi è alcuno di voi, onorevoli ministri, che si senta così in alto, di non aver bisogno dei consigli di alcuno nè di essere informato da alcuno? ».

Questo irriducibile isolamento era stato aggravato dal fatto che nel Paese taluni, retti certo nelle loro patriottiche intenzioni ma eccessivi nei loro metodi, avevano, e nel campo politico ed in quello militare, innalzato degli idoli cui non era permesso che bruciare incenso; avevano identificato la causa nazionale della guerra colla causa individuale di alcune personalità, in guisa che qualunque mònito, qualunque critica anche la più obiettiva ed imparziale, benchè fatta per la guerra e nell'interesse della guerra, era denunziata come ostilità alla guerra stessa (1).

manifestare chiaramente il mio pensiero al riguardo prendendo la parola al Senato nella discussione del disegno di legge per gli orfani di guerra il 7 marzo 1917:

« Pur giudicando la burocrazia con benevola imparzialità; pur avendo la maggiore stima per i funzionari dello Stato che rendono tanti servigi al paese e dei quali del resto abbiamo in Senato illustri e stimati rappresentanti, io credo che dobbiamo ad essa richiedere la collaborazione, ma non deferirle un monopolio. E il difetto del disegno di legge è questo: che concentra e cristallizza nella burocrazia tutta l'attività dello Stato, quasi disdegnando l'opera preziosa, la collaborazione efficace dei migliori e più attivi elementi del Parlamento e del Paese. E questa, è una tendenza che si esplica in altre manifestazioni ed io credo fermamente che se il governo, nell'affrontare i più formidabili problemi di questa guerra, invece di valersi come strumento unico della burocrazia, avesse fatto appello in tempo utile a tutte le energie e a tutte le competenze, che non mancano in questa nostra Italia fertile d'ingegni e di messi, non so se avrebbe completamente risoluto, ma certo avrebbe meglio e più facilmente attenuato quei problemi che tengono in sospeso l'animo del Paese ».

(1) La Francia durante la guerra non ha conosciuto idolatrie. In Inghilterra ed in Germania ci sono state idolatrie, come in Italia, ma hanno provocato reazioni più che in Italia.

A proposito di Lord Kitchener, il quale, prima della sua tragica morte, fu in un certo momento portato alle stelle dal favore popolare, ed in un altro momento violentemente attaccato, HAROLD BEGBIE in un suo recente libro (*The vindication of Great Britain*) ha scritto: « Dobbiamo a qualunque costo vincere questa fatale tendenza dei volghi che in un momento si prostrano ai piedi di un Kitchener e poco dopo affilano la scure per decapitarlo. Questa tendenza è incoraggiata dal linguaggio dei giornali che talvolta giunge fino alla frenesia! ».

E qui il Begbie si scaglia contro le esagerazioni e violenze di taluni giornali e contro la mediocrità degli *average men* la cui esclusiva lettura è quella dei giornali stessi in cui trovano belle e fatte, come i vestiti nei grandi magazzini a buon mercato, le idee che si assimilano e fanno loro.

È in tal modo, dice il Begbie, che si plasma una pubblica opinione appassionata ed artificiale.

Quanto alla Germania, a proposito della crisi del Cancelliere, la *Vossische Zeitung* ha scritto che il partito liberale deve rinunciare al culto di determinate persone e fare ammenda di questo suo peccato.

Ho sentito dire più volte che in una guerra una dittatura energica può essere utile. Ed io voglio per un istante ammetterlo, ma beninteso ad un patto, e cioè che la dittatura assicuri la prontezza delle decisioni e la rapidità nelle esecuzioni. Ma, a farlo apposta, è proprio quest'unico pregio della dittatura che è mancato in Italia. Noi non abbiamo avuto quella dittatura che, coordinando tutte le forze vive del paese, le impiega, le utilizza, le conduce disciplinate sotto una direzione, ferma sicura vigorosa; che con mano ferrea mentre trascina le forze vive del paese reprime le forze torbide e dissolvitrici; che, istituita per la guerra, converge verso quella tutte le risorse e tutte le energie di una politica di guerra. Invece noi abbiamo avuto la dittatura della lentezza e dell'esitazione. Nelle grandi come nelle piccole cose, nel campo diplomatico come in quello economico, i provvedimenti più urgenti sono stati attuati con notevole ritardo e spesso quando il momento opportuno era passato. Esempio tipico sono i prezzi fissati pel grano e le altre disposizioni tendenti a promuovere la coltura granaria, che, per due anni di seguito, sono state prese sulla fine dell'autunno, quando l'epoca utile alla semina era terminata o stava per terminare; le disposizioni per la utilizzazione dei prigionieri di guerra, i quali solo nella primavera del 1917, con due anni di ritardo, poterono essere adibiti a lavori agricoli; le disposizioni per un razionale avvicendamento delle unità militari nelle trincee, per l'uguaglianza nelle licenze ordinarie dei militari e per l'efficace ordinamento delle licenze agricole; questioni risolte poi tardi e solo parzialmente malgrado le importanti discussioni cui avevano dato luogo al Senato e alla Camera; questioni che in Francia furono risolte per l'azione delle Commissioni parlamentari, come avrebbero potuto esserlo fra noi, se le Commissioni parlamentari fossero state istituite; questioni che, per non essere state soddisfacentemente risolte nel momento opportuno, produssero nel Paese quel malcontento che è stato propizio terreno di coltura alla nefasta propaganda antipatriottica.

Nè mi si muova il rimprovero di mescolarmi con ciò alla folla dei critici a buon mercato che pullulano nei momenti difficili; nè mi si accusi di far pompa del facile senno di poi, perchè ciò che ora ho sintetizzato in poche frasi, lo svolsi già ampiamente in tempo utile.

Esempi pratici dell'utilità delle Commissioni parlamentari.

Non v'ha dubbio che le Commissioni parlamentari se fossero state istituite nel giugno 1916 quando furono la prima volta richieste, avrebbero impedito non pochi errori. Mi è impossibile discorrere di tutti. Rinuncierò pertanto ad una enumerazione che sarebbe molto istruttiva, ma troppo lunga. Mi limiterò a pochi esempi, che scelgo tra quelli che mi si affollano alla mente ed anche a questi accennerò soltanto fugacemente.

All'infuori di quanto genericamente dissi circa il controllo, io non intendo parlare della politica estera (1).

(1) Malgrado la chiarezza del testo dell'interpellanza che io presentai al Senato, vari giornali hanno persistito fino all'ultimo a pubblicare che il mio

Oggi, dopo l'indiscreta pubblicazione dei documenti diplomatici da parte dei massimalisti di Pietrogrado, il pubblico sa moltissime cose che il Parlamento malgrado le sue insistenze non era mai riuscito a sapere, talchè io potrei rivolgermi al ministro degli esteri colle parole di San Matteo: « O Signore, per tanto tempo tu hai voluto tenere segrete ai sapienti tante cose che oggi sono state rivelate anche agli ignoranti! ».

Del resto Lloyd George ed il Presidente Wilson hanno dato già dei fieri colpi alla politica estera del « silenzio e mistero ». Quanto a me, io ho già manifestato da un pezzo la mia opinione in proposito. Rispondendo nel 1908 come Ministro degli esteri ad una interpellanza del deputato Mirabelli, io dichiarai che avrei volentieri accettato la soppressione dei trattati segreti quando fosse stata accettata dai ministri di tutte le grandi potenze.

Parlerò dunque di un altro tema che riguarda anche il Ministero degli esteri e che mi varrà a dimostrare quanto l'istituzione di una Commissione parlamentare per gli affari esteri sarebbe stata utile anche indipendentemente dalle questioni diplomatiche. Intendo alludere al nuovo trattato di lavoro colla Francia il quale, per un complesso di circostanze favorevoli, era maturo fin da un anno fa (1). Alberto Métin, che alla fine del 1916 reggeva in Francia il

discorso avrebbe avuto per esclusivo oggetto la politica estera. Pareva che non si ammettesse che io potessi parlare d'altro.

Certo le questioni di politica estera, nel momento in cui si foggia il nuovo mondo quale dovrà uscire dalla guerra, hanno interesse di prim'ordine, ed io mi auguro che, nel nuovo assetto mondiale degli Stati, l'Italia abbia il posto che ad essa compete, e che coloro cui spettava abbiano profittato dell'occasione per regolare e comporre in tempo tutti i suoi interessi nell'Adriatico, nel Mediterraneo, in Africa, dovunque si trovano in contrasto con interessi di altre potenze, in guisa da assicurarci una futura situazione internazionale senza incertezze e senza pericoli. Ma io non mi assumo la responsabilità di iniziare una discussione pubblica se gli uomini di governo responsabili non l'accettano, e già in tempo utile dissi in seduta segreta ciò che dovevo. E così ora mi asterrò dal trarre dai documenti segreti divulgati anche le semplici logiche deduzioni che ne derivano, e che d'altronde coloro che li hanno letti attentamente sui giornali stranieri (i quali li hanno pubblicati con maggiore ampiezza ed esattezza di quello che la censura ha consentito ai giornali nostri) devono aver già tratte da sè.

(1) È inutile spendere parole per dimostrare la grande importanza del tema. Ho richiamata su di esso l'attenzione pubblica nel mio discorso di Nizza del febbraio 1916, rivolgendo al Sindaco di quella città le seguenti parole: « Voi avete parlato, signor Sindaco, dell'accoglienza affettuosa che i lavoratori italiani trovano qui, tanto da parte delle autorità quanto da parte dei cittadini. Io ve ne ringrazio sentitamente. Io non so se voi vi rendiate conto di aver toccato le fibre più sensibili dell'anima italiana. Il popolo italiano segue con amorosa cura i suoi lavoratori che recano in terre straniere il tesoro della loro attività e sobrietà. Essi sono il suo sangue più puro. Coloro che li accoglieranno e tratteranno come fratelli saranno certi di conquistare le simpatie e la riconoscenza del popolo italiano. Un trattato di lavoro esiste già tra Francia e Italia, ed io ascrivo ad onore che il mio nome vi figuri insieme a quello dell'on. Luzzatti. Mi auguro che un altro trattato lo completerà stabilendo la completa reciprocanza ed eguaglianza tra i lavoratori italiani e francesi, in Francia e in Italia, nell'assistenza e nella protezione sociale ». La

Ministero del lavoro, aveva in massima accettati i nostri postulati, ed anche (circostanza importantissima) la Confederazione generale del lavoro aveva dato la sua adesione. Poco dopo i Comitati interparlamentari francese e italiano, nei quali siedono uomini che sono stati al Governo ed hanno grande autorità nelle rispettive assemblee politiche, avevano votato all'unanimità le basi dell'accordo (1). Ebbene è ormai passato un anno, al ministro Métin sono succeduti altri ministri non meno di lui amici dell'Italia, ma non si è fatto un passo, le trattative non sono state continuate, e le cose sono sempre allo stesso punto. Ora può supporsi che ciò sarebbe accaduto se uomini di varî partiti politici che si sono occupati con amore e competenza di tale argomento, quali ad esempio gli on. Luzzatti, Pantano, Luigi Rossi, Agnelli, Cabrini ed altri e le cui premure individuali presso il Governo non hanno approdato ad alcun risultato, avessero potuto spiegare un'azione collettiva in una Commissione parlamentare? (2).

Altro esempio è quello dell'invio di una missione negli Stati Uniti d'America. Tutti ricordano lo stupore in Italia quando si apprese che due missioni, una francese ed una inglese, composte di uomini competenti ed eminentemente rappresentativi, era sbarcata a Nuova York, ma che non era sbarcata nessuna missione italiana.

stampa francese commentò con grande simpatia le mie parole. Giorgio Clemenceau mi dedicava un apposito articolo nel quale, dopo alcune frasi oltremodo lusinghiere per me, così si esprimeva: «Tittoni non è un uomo che parla a caso. Quando si decide a parlare è per dire qualche cosa. Le sue giuste parole richiamano a meditazioni decisive. Io profitto con gioia dell'occasione per dire altamente che noi dobbiamo portare quanto di buon volere possiamo trovare nei nostri cuori e nelle nostre intelligenze per realizzare l'accordo completo che ci permetta di dare e ricevere senza distinguere troppo tra l'interesse ben compreso dall'ideale, e l'ideale ragionevole degli interessi».

(1) I parlamentari italiani e francesi si trovarono tutti d'accordo sui punti seguenti:

a) soppressione dei decreti 10 aprile 1899;

b) uguaglianza di trattamento per gli operai francesi ed italiani nella costituzione, amministrazione e direzione delle società di mutuo soccorso, dei sindacati, delle cooperative; ammissione e rappresentanza diretta degli operai francesi ed italiani nei Comitati di conciliazione e di arbitrato;

c) abolizione delle espulsioni per fatti d'ordine corporativo;

d) assistenza giudiziaria, vale a dire giustizia gratuita facilitata agli italiani;

e) applicazione agli operai italiani delle leggi francesi d'assicurazione e di previdenza sociale (riposo, malattia, sciopero);

f) applicazione degli stessi vantaggi e della stessa legislazione agli operai italiani nelle Colonie dell'Africa del Nord;

g) applicazione agli operai italiani delle leggi e decreti sulla giornata di lavoro, sulla protezione della donna e dei fanciulli impiegati nell'industria, nel commercio e nell'agricoltura;

h) tutte le disposizioni di cui sopra dovranno essere assicurate anche agli operai francesi che lavorino in Italia o nelle Colonie italiane.

(2) Naturalmente il nuovo trattato di lavoro stipulato ora non dovrebbe entrare in vigore che dopo firmata la pace, poichè in questo momento la questione del lavoro italiano in Francia presenta speciali difficoltà che derivano esclusivamente dalla guerra. Questo era anche il pensiero del ministro Métin.

Tutti ricordano che l'opinione pubblica e la stampa insorsero, e finalmente una missione italiana partì con grande ritardo. Fortunatamente il valore dei suoi componenti potè supplire in parte all'eccessivo ed inesplicabile indugio. Dico in parte perchè la proposta principale dei membri della missione, per l'istituzione negli Stati Uniti d'America di una nostra rappresentanza permanente, a simiglianza di quanto hanno fatto l'Inghilterra e la Francia raccogliendone utilissimi risultati, non fu accolta dal Governo.

Altro esempio è quello dei provvedimenti del dopo-guerra. La questione ha per noi capitale importanza. La possibilità per l'Italia di redimersi dall'enorme peso dei debiti di guerra riposa sulla capacità di lavoro del popolo italiano. È questo il nostro vero tesoro, la garanzia più salda del nostro credito, la promessa più sicura del nostro avvenire economico. Ma perchè il lavoro e la potenza produttiva del popolo italiano diano il risultato massimo, è necessario che siano integrati da sapiente opera di governo affinchè non rimangano soffocati nella concorrenza tra le nazioni. Vi sono problemi poderosi ai quali è collegata l'esistenza della nazione. Noi abbiamo visto in quali difficili condizioni ci pone la dipendenza dall'estero pel grano, pel carbone, per le navi. L'intensificazione della coltura granaria secondo i metodi più moderni affinchè l'Italia cessi di essere il paese che a parità di superficie meno produce; l'utilizzazione di tutte le forze idrauliche, a qualunque costo e qualunque ne sia la spesa; la sostituzione dei forni elettrici al carbone per alcuni rami nell'industria siderurgica; la creazione di una marina mercantile nostra, sono per noi questioni di vita o di morte che non ammettono indugi. Dobbiamo al più presto trovarci pronti con un programma organico e completo affinchè non ci sorprendano impreparati le trattative di pace nelle quali i temi economici avranno una parte importantissima; affinchè non ci travolga il perturbamento economico e sociale che produrrà il repentino passaggio dallo stato di guerra a quello di pace; affinchè non ci trovi senza difese l'aspra concorrenza fiancheggiata da grandi monopoli di Stato che, appena firmata la pace, infierirà nel mondo scompigliato e trasformato dalla guerra (1).

Nel giugno 1917 il Governo, presentandosi al Parlamento riconvocato, annunciò il suo proposito di nominare una grande commissione. Poi durante tre mesi il problema fu interamente dimenticato e solo alla fine di settembre fu emanato un decreto luogotenenziale che nominava il Presidente della Commissione e rimandava la nomina della Commissione stessa ad un successivo decreto che a tutt'oggi non è ancora venuto alla luce. Molte volte si è detto che la nomina di una Commissione è un mezzo dilatorio; ma questa volta se ne è trovato uno ancor più raffinato della nomina effettiva della Commissione, e cioè la promessa di nominarla non nominandola mai (2).

(1) Vedasi al riguardo il mio discorso d'inaugurazione della Conferenza parlamentare internazionale del commercio in Roma, pubblicato nella *Nuova Antologia* del 16 maggio 1917.

(2) Nel luglio 1917 fu votata dai due rami del Parlamento una legge per l'istituzione di una Commissione parlamentare per collaborare col Governo

L'on. Orlando nelle sue ultime dichiarazioni al Parlamento ha riparlato del problema del dopo-guerra. Non so se egli vorrà affrontarlo nominando una Commissione o altrimenti. Una sola cosa gli raccomando: Non perda un minuto di tempo e quel che vuol fare lo faccia subito.

Altro esempio caratteristico è quello dei cambi.

Durante due anni e mezzo il Governo ha assistito indifferente alla continua ascesa dei cambi. Sin dal primo anno della guerra il principio del fronte economico unico tra gli alleati è stato propugnato da Luigi Luzzatti e Maggiorino Ferraris, i quali hanno chiesto che si frenasse l'ascesa dei cambi impedendo le manovre degli speculatori e stringendo accordi internazionali. Ma ai loro discorsi e alle loro pubblicazioni, che destarono tanto interesse nel pubblico, nessuna attenzione prestò il Governo. Luigi Luzzatti, con un discorso eloquentissimo, ottenne a Parigi in favore dell'accordo internazionale il voto di un'assemblea in cui tutti i parlamenti alleati erano rappresentati ed alla quale assistettero il ministro delle finanze Ribot ed il governatore della Banca di Francia Pallain (1). Francesco Nitti, tornando dall'America, gridava al Governo: « Abbiate una politica di cambi quale che sia, ma abbiatene una! », e ci voleva che le vicende parlamentari lo chiamassero al potere per vedere finalmente inaugurata una politica che però giungendo in ritardo non può aver più che una limitata efficacia, specialmente se non sarà completata da un accordo cogli alleati. Se i tre valentuomini, che ho citato a titolo d'onore, avessero fatto parte di una commissione parlamentare avrebbero certo dato all'azione del governo una spinta decisiva nel momento più opportuno.

E qui dovrei parlare della insufficiente unità di direzione diplomatica degli Alleati, sempre preconizzata e mai completamente realizzata, che Lloyd George deplorò con parole vivaci e severe nel suo discorso di Parigi del 12 novembre 1917 e Pichon rilevò nel suo discorso alla Camera francese dell'11 gennaio 1918. Ma tale tema mi trasporterebbe in mezzo al pelago della politica estera, mentre dissi

nel caso d'urgenza di provvedimenti che importassero innovazioni in materia doganale. La Commissione doveva essere composta di quindici senatori ed altrettanti deputati da eleggersi dalle rispettive assemblee. Ebbene questa legge giustamente presentata con carattere d'urgenza, fino ad oggi è rimasta lettera morta nè si parla più dell'elezione della Commissione stessa. Sono dunque due le Commissioni parlamentari istituite una per legge e l'altra per decreto luogotenenziale che si sono smarrite per via.

(1) Ecco il testo della proposta Luzzatti approvata all'unanimità: « La Conferenza parlamentare internazionale del commercio esprime il voto che i Governi alleati si mettano immediatamente d'accordo per tenere a Parigi una conferenza composta dei tecnici delle tesorerie degli Stati e delle banche di emissione per studiare e proporre tutti i mezzi atti a migliorare la situazione delle banche e il corso dei cambi ». Importanti furono le dichiarazioni di Sir John Randles M. P., presidente del Comitato commerciale della Camera dei Comuni: « In nome della delegazione parlamentare britannica accettiamo il voto dei nostri amici italiani per la sollecita riunione di una conferenza per migliorare il corso dei cambi ». La meno interessata alla riunione era l'Inghilterra, la più interessata era l'Italia, ma invece il Governo italiano parve disinteressarsene del tutto.

di volerne restare alla riva. Ne rinvio quindi la trattazione ad altra occasione, pago per ora di rilevare che anche questo grave inconveniente che ha ritardato ed indebolito in momenti decisivi l'azione dell'Intesa avrebbe richiamato la vigile attenzione delle Commissioni parlamentari ove queste fossero state istituite.

Conclusione.

Parmi di avere così esaminato il mio tema sotto tutti i possibili aspetti, dal punto di vista della dottrina e dal punto di vista della pratica. Il Presidente del Consiglio Briand, con una sincerità della quale Parlamento e Paese gli furono grati, parlò così alla Camera francese il 20 luglio 1916: « Ci sono state, l'ho riconosciuto e torno a riconoscerlo, delle incertezze, delle esitazioni; sono stati commessi « degli errori ed anche delle colpe. È naturale pertanto che il Par- « lamento voglia porvi rimedio offrendo al governo la sua collabo- « razione ».

Ebbene, io dico al Governo: accettate la collaborazione cordiale, sincera, patriottica del Parlamento; accettatela, se non volete la forma delle Commissioni, nella forma che più vi piace, purchè seria ed efficace (1); ripristinate il Parlamento nelle sue naturali funzioni, e sarà questo il miglior mezzo per rafforzare nel Paese quella fiducia che è il cemento necessario della sua resistenza, della sua perseveranza, della sua concordia.

Quello che più nuocerebbe alla condotta della guerra sarebbe un Governo debole senza il Parlamento; quello che deve assicurare il successo della guerra è un Governo forte ed energico colla collaborazione del Parlamento. Legittimo pertanto e patriottico è il desiderio di quanti sono rivestiti di pubblico mandato di meritare, mercè la loro assidua cooperazione alla guerra, il diritto di ripetere con Senofonte: « Noi abbiamo operato con tale ardore da sentire che ciascuno di noi con i suoi sforzi ha guadagnato la vittoria! ».

TOMMASO TITTONI.

(1) Insisto nella definizione di collaborazione *seria ed efficace.* Non sono una collaborazione del Parlamento col Governo i voti pletorici di fiducia. Alla stessa guisa non sono una collaborazione del Governo col Parlamento gli omaggi puramente verbali che il primo non manca mai di tributare al secondo. Vale la pena di ricordare che proprio quando il Senato romano non contava più nulla, l'effimero imperatore Ottone gli rivolgeva, secondo afferma Tacito, la seguente pomposa apostrofe: « L'eternità di Roma, la pace delle nazioni dipendono dall'esistenza del Senato che, istituito solennemente dal padre e fondatore di Roma, si è mantenuto sempre indistruttibile ed immortale ».